



Hémisphère
Droit

HÔTEL
DE
VILLE

ÉTUDE

AVRIL 2026

REFONDER LA DÉMOCRATIE LOCALE EN FRANCE

De la dépossession à l'autonomie :
Quatre verrous à briser pour rendre aux maires la liberté d'agir



MAIRIE DU 5^e ARRONDISSEMENT

LIBERTÉ ÉGALITÉ FRATERNITÉ
MAIRIE du 5^e



Mairie du 5^e Arrondissement de Paris, Paris, France

couverture : © Maria Ohava / p.2 : © Vniclus Vieira / ft



**Hémisphère
Droit**

Hémisphère Droit est un think tank d'une nouvelle génération, inspiré par le secteur privé, qui propose une vision ambitieuse et radicale pour la France, alors que les facteurs de déclin s'accumulent.

Convaincus que **la technologie et le progrès** sont essentiels, et que la recherche et l'innovation sont les moteurs du développement **économique** et humain, nous portons une perspective **optimiste** et libérale, qui vise à rendre aux citoyens la maîtrise de leur destin. Notre engagement profond au service des Français s'accompagne d'une défense résolue des valeurs démocratiques, en particulier par **la construction d'une démocratie directe systématique** et de **services publics d'excellence, soutenables économiquement**.

Notre **ambition** est de contribuer activement à faire de la France une **nation puissante**, sur les plans économique, industriel, technologique, écologique et militaire, capable d'exercer un **leadership continental** et d'être à la hauteur de son destin et de ses responsabilités au cœur de l'Europe.

Inspirés par les méthodes ayant fait leur preuve dans le monde de l'entreprise, nous mettons au cœur de notre travail la clarté des propositions, la rigueur des analyses, et le recours aux meilleurs experts. Persuadés que l'idée seule ne suffit pas, nous couvrons **toute la chaîne de valeur de l'action publique, du diagnostic** à la proposition, incluant l'acceptabilité, la soutenabilité financière, la robustesse juridique, et jusqu'à la rédaction des textes législatifs et réglementaires, permettant la mise en œuvre concrète de nos idées.

Toutes nos propositions sont **élaborées de manière indépendante**, et s'inscrivent dans le cadre de l'intérêt national : HD est financé exclusivement par des fonds privés, entreprises et particuliers, sans subventions publiques et sans affiliation à un parti politique ou à un intérêt économique.

NOTRE ANALYSE

La crise du mandat municipal n'est pas une crise de vocation : **c'est une crise de la démocratie locale**. En effet, les maires sont juridiquement responsables de services qu'ils ne financent plus, d'agents qu'ils ne peuvent ni recruter librement ni gérer, de projets qu'ils ne peuvent plus conduire sans un marathon administratif long de plusieurs années. L'écart entre la charge qui leur incombe et les leviers dont ils disposent est donc devenu insoutenable.

Quatre verrous structurels s'auto-entretiennent.

Premièrement, **l'État a méthodiquement confisqué l'impôt local** en quinze ans, taxe professionnelle, taxe d'habitation, CVAE, remplacés par des fractions de TVA décidées à Paris... de sorte que les communes ne contrôlent plus qu'à peine un tiers de leurs recettes. Ce n'est pas un problème financier, c'est un problème démocratique : sans impôt dont il maîtrise le taux, un maire ne peut ni être jugé sur sa gestion ni rendre compte de ses choix.

Deuxièmement, **la masse salariale, verrouillée par le statut de la fonction publique territoriale**, est trop rigide et trop coûteuse pour les employeurs locaux, qui en assument le coût sans maîtrise du point d'indice et sans levier managérial réel.

Troisièmement, **l'empilement normatif** transforme chaque projet, de la cantine scolaire à la station d'épuration, en un parcours de dizaine d'autorisations à obtenir et d'obligations à satisfaire, mobilisant des compétences juridiques et financières que les petites communes ne possèdent pas.

Quatrièmement, **l'intercommunalité obligatoire, censée produire des économies d'échelle, a surtout produit des doublons** : les effectifs des EPC ont augmenté de 48 % entre 2012 et 2021 sans que les communes ne réduisent les leurs.



NOS CHIFFRES

35,8 %

c'est l'autonomie fiscale réelle du bloc communal en 2021, qui révèle que la décentralisation fiscale est un trompe-l'oeil institutionnel.

8,4 Md€

c'est le montant du dérapage budgétaire des collectivités par rapport à l'objectif de la loi de finances de 2024, en l'absence de tout mécanisme contraignant depuis la fin des contrats de Cahors.

10%

c'est le taux de l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités ces deux dernières années.

50%

c'est l'augmentation du nombre d'emplois dans les intercommunalités depuis 2012.

47%

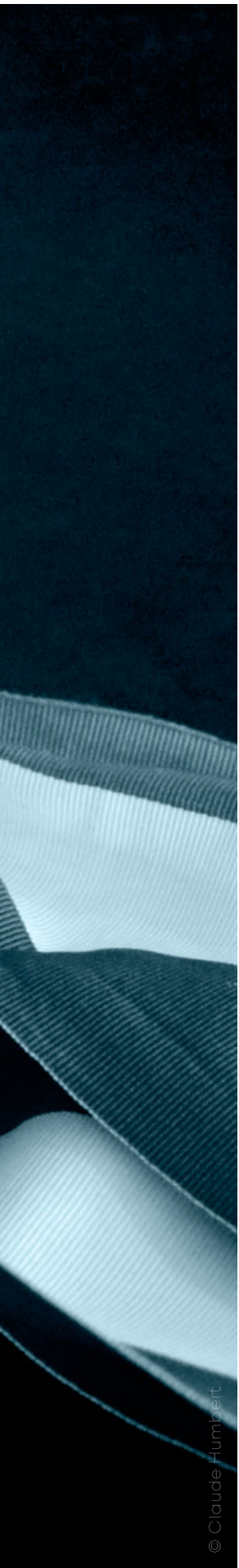
c'est le taux d'augmentation des délais de passation des marchés publics entre 2011 et 2021, qui sont proches de 100 jours désormais.

NOS SOLUTIONS

- **Rendre aux maires le contrôle de leurs recettes.** Une Contribution aux Services Publics Locaux (CSPL), à taux librement fixé par chaque commune, se substituerait à la fraction de TVA qui leur est versée et à une part de la DGF répartie par l'État sous plafond des 22 Md€ actuellement distribués. Cette baisse des dépenses fiscales et publiques pour l'État central doit impérativement être accompagnée d'une baisse équivalente de la fiscalité.
- **Redonner aux maires la maîtrise de leurs équipes.** Le statut de fonctionnaire a vocation à être réservé aux seules fonctions régaliennes, et encore dans les communes qui le souhaitent. L'intégralité des autres recrutements sera portée par la voie contractuelle.
- **Sortir les communes du labyrinthe administratif.** Les communes de moins de 1 000 habitants doivent bénéficier d'une exemption normative de principe. Pour toutes les autres, les consultations urbanistiques seraient réservées aux projets à fort impact, le permis tacite systématisé, et les seuils de commande publique relevés à 80 000 € pour les services et 250 000 € pour les travaux.
- **Faire de l'intercommunalité un outil, pas une tutelle.** Tous les statuts existants – communautés de communes, d'agglomération, métropoles, syndicats – seraient remplacés par un EPCI unique, volontaire et sans fiscalité propre, financé par contributions communales. Les compétences seraient librement choisies par les maires et réversibles tous les six ans.







© Claude Humbert

SOMMAIRE

- p. 08 1. Les communes sont devenues un échelon sous tutelle, réduit à une impuissance structurelle
- p. 10 A. En quinze ans, l'État a progressivement confisqué l'impôt local
- p. 22 B. 76,4 milliards de dépenses de personnel et presque aucun levier de gestion RH pour les élus
- p. 28 C. Dix autorisations pour une station d'épuration : quand la norme tue le projet
- p. 34 D. L'intercommunalité obligatoire a produit plus de structures, plus d'agents et moins de démocratie
- p. 38 2. Redonner aux communes les moyens de gouverner avec une maîtrise de ses finances et une liberté d'action retrouvée
- p. 40 A. Rétablir une contribution locale à la main des maires, compensée par une baisse des impôts nationaux
- p. 45 B. Libérer le statut de la fonction publique territoriale au profit d'un contrat public unique
- p. 48 C. Libérer les communes des contraintes et normes administratives inadaptées
- p. 52 D. Libéraliser et rationaliser l'intercommunalité pour en faire un outil au service des maires
- p. 56 Tableau de nos propositions pour redonner aux communes les moyens de gouverner
- p.59 Références



01.

**Les communes sont
devenues un échelon
sous tutelle, réduit à une
impuissance structurelle**

Les élections municipales de mars 2026 ont révélé une crise démocratique inédite : dans 68 communes¹, aucune liste ne s'est présentée, contraignant le préfet à mettre en place une délégation spéciale². Plus significatif encore, 23 679 communes, soit près de 68 % des communes concernées par le scrutin, n'ont vu se présenter qu'une seule liste³. Ce phénomène n'est pas conjoncturel : il traduit un déséquilibre structurel entre les responsabilités qui incombent aux maires et les marges de manoeuvre dont ils disposent effectivement pour les exercer.

Si la commune reste l'échelon le plus proche des citoyens, le plus identifié et le plus sollicité, elle s'est retrouvée, au fil des réformes successives, prise en étau entre une suradministration croissante et la dépendance financière aux dotations et aux subventions de l'État, ainsi qu'à celles des échelons supérieurs. Les élus locaux disposent chaque année de moins en moins de leviers réels pour exercer leur mandat.

Le rapport Ravignon évalue le coût de l'enchevêtrement des compétences⁴ à au moins 7,5 Md€ par an (6 Md€ pour les collectivités et 1,5 Md€ pour l'État). Il pointe notamment un coût de 4,8 Md€ pour les communes, soit 6,3 % de leurs dépenses réelles de fonctionnement et 11,7 % de leurs dépenses de personnel⁵. La Cour des comptes (dans un rapport publié en février 2025) confirme un « emballement des dépenses locales », qui a atteint 327 Md€ en 2024 et connaît une progression constante depuis 2021⁶.

Les élus assurent les services et les arbitrages sans disposer d'une part stable de leviers fiscaux ou budgétaires. Quatre verrous s'auto-entretiennent :

- A. En quinze ans, l'État a progressivement confisqué l'impôt local
- B. Les 76,4 Md€ de masse salariale ne laissent aucun levier de gestion des RH aux élus
- C. Les coûts de procédure absorbent des marges déjà rares
- D. L'intercommunalité obligatoire a produit plus de structures, plus d'agents et moins de démocratie.

¹ Depuis la fin du panachage en 2014, permettant d'ajouter manuscritement des candidats le jour de l'élection, plus de 238 communes se sont retrouvées sans candidats le jour du vote.

² *Élections municipales et communautaires 2026 : publication des candidatures du 1er tour*, Ministère de l'Intérieur, 2026

³ *Élections municipales 2026 : premier tour le 15 mars*, vie-publique.fr, 2026

⁴ Le « coût de l'enchevêtrement » (7,5 Md€/an, rapport Ravignon 2024) désigne non des doublons de postes mais le temps perdu par les agents de chaque échelon territorial à se coordonner, instruire conjointement les mêmes dossiers et animer des instances communes, faute d'une répartition claire des compétences.

⁵ *Le coût du millefeuille administratif, remis au gouvernement*, Boris Ravignon, 2024

⁶ *La situation des finances publiques début 2025*, Cour des comptes, 2025

A. En quinze ans, l'État a progressivement confisqué l'impôt local

1. Trois réformes nationales ont vidé la fiscalité locale de son sens

L'autonomie fiscale constitue l'un des leviers fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. Elle renvoie à leur capacité à créer, moduler ou supprimer certaines impositions en vertu d'une délégation légale, inscrite à l'article 72-2 de la Constitution. À la différence de l'autonomie financière, qui englobe toutes les ressources dites « propres » (y compris celles sur lesquelles les collectivités n'ont aucun pouvoir sur le taux ou l'assiette, comme la fraction de TVA), l'autonomie fiscale désigne le pouvoir effectif de décider en matière d'assiette ou de taux d'un impôt.

Le Conseil constitutionnel, dans une jurisprudence constante, a rappelé que l'article 72-2 ne consacre pas un droit à l'autonomie fiscale : les collectivités ne peuvent s'en prévaloir en tant que droit fondamental [décision sur la taxe professionnelle]⁷ ; l'État n'est pas tenu de compenser à l'euro près toute suppression d'une recette fiscale locale [décision sur la taxe d'habitation]⁸ ; seule une atteinte excessive à la libre administration peut être sanctionnée [décision n° 98-405 DC]⁹. Ainsi, contrairement à l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, le droit interne ne garantit pas aux collectivités une part minimale de leurs ressources issues d'impôts sur lesquels elles exercent un pouvoir fiscal¹⁰. Le législateur a donc pu, au fil des réformes, réduire l'autonomie fiscale sans remettre en cause la légalité constitutionnelle du système. Or cette érosion n'est pas sans conséquence : privés d'un levier fiscal réel, les élus locaux ne peuvent plus être tenus responsables de leurs choix budgétaires devant les citoyens, brisant ainsi le lien démocratique fondamental entre l'impôt consenti, le service rendu et le mandat exercé.

Ce recul historique a été conduit par trois réformes fiscales nationales successives qui ont méthodiquement démantelé les principaux leviers que les élus locaux détenaient sur leur propre fiscalité :

- **Taxe professionnelle (2010)** : fin du lien fiscal direct entre les entreprises et les territoires, puisque les entreprises étaient taxées sur l'activité effectuée dans la commune. Elle a été remplacée par la Contribution Foncière des Entreprises (CFE), assise sur la valeur locative de l'immobilier de l'entreprise, la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE), assise sur la valeur ajoutée de l'entreprise (dans toute la France, l'administration fiscale redistribue la part aux collectivités concernées), et l'Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux (IFER), assise sur les installations et équipements des entreprises de réseaux (énergie, télécommunications, transport ferroviaire).

⁷ Décision n° 2009-599 DC Loi de finances pour 2010, Conseil constitutionnel, 2009

⁸ Décision n° 2019-796 DC Loi de finances pour 2020, Conseil constitutionnel, 2019

⁹ Décision n° 98-405 DC Loi de finances pour 1999, Conseil constitutionnel, 1998

¹⁰ Charte européenne de l'autonomie locale Strasbourg, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, 1985

- **Taxe d'habitation (2018-2023)** : représentant 41,8 Md€ pour les communes en 2023, elle est supprimée pour 100 % des résidences principales. Elle est remplacée, pour les communes, par la part départementale de la Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), avec un coefficient correcteur, et, pour les EPCI et les départements, par une fraction de la TVA.
- **Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (2021-2024)** : représentant la moitié des impôts économiques avant sa suppression progressive, elle est compensée par des fractions de TVA non territorialisées¹¹.

Le résultat de ces réformes : les marges de manoeuvre fiscales des communes, des départements et des régions sont devenues faibles. Les collectivités deviennent des gestionnaires d'enveloppes fiscales préformatées, dont elles n'ont ni la maîtrise ni la responsabilité. Le pouvoir fiscal devient un simulacre ; les décisions budgétaires perdent en lisibilité et les électeurs ne peuvent plus attribuer clairement la responsabilité fiscale aux élus locaux.

Concrètement, un maire élu en 2026 hérite d'un budget dont la structure des recettes est fondamentalement différente de celle de son prédécesseur élu en 2008 : alors que celui-ci disposait de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la CVAE comme leviers directs, le nouveau maire n'a plus qu'un pouvoir de taux sur les impôts fonciers et quelques taxes facultatives. Le reste de ses recettes (fractions de TVA, compensations, dotations) lui échappe totalement. Il est responsable devant ses électeurs d'un budget qu'il ne contrôle qu'à la marge.

Cette évolution n'est pas le fruit du hasard : elle résulte d'une logique nationale de baisse des impôts (ménages et entreprises) et de la gestion macro-budgétaire de l'État, dont la responsabilisation démocratique locale n'a jamais été la priorité. La question n'est donc pas seulement financière : elle est démocratique. Sans impôt dont ils maîtrisent le taux, les maires ne peuvent ni être évalués sur leur gestion ni rendre compte de leurs choix.

¹¹ L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt, Cour des comptes 2025

2. L'autonomie financière augmente théoriquement (70,3% en 2021), mais l'autonomie fiscale réelle recule (35,8%)

Dans son rapport annuel de 2023, la Cour des comptes distingue quatre niveaux d'autonomie fiscale, selon le degré de pouvoir conféré aux collectivités sur les impôts territorialisés. Les trois premières catégories constituent le cœur de l'autonomie fiscale stricto sensu, mesurée par le ratio d'autonomie fiscale (part des recettes de fonctionnement provenant d'impôts maîtrisés en taux ou en assiette). La quatrième catégorie reflète un pouvoir d'influence budgétaire résiduel, utile pour mesurer la territorialisation des recettes, mais pas l'autonomie réelle.

En 2022, le ratio d'autonomie fiscale (catégories I à III) s'établissait, selon la Cour des comptes, à 43,7 % pour le bloc communal, 21,2 % pour les départements et 8,2 % pour les régions¹².

Concrètement, une commune ne fixe plus les taux que sur une poignée d'impôts locaux ; un département ne lève plus aucun impôt en propre depuis la suppression de la taxe foncière sur les

TABLEAU 1 : LES QUATRE NIVEAUX D'AUTONOMIE FISCALE DÉFINIE PAR LA COUR DES COMPTES

Niveau	Catégorie	Type de pouvoir	Exemples
I	Impositions pouvant être instaurées localement	Pouvoir de création + taux libre	TEOM ¹³ , taxe de séjour, GEMAPI ¹⁴
II	Impositions avec pouvoir de taux encadré souple	Taux modulable dans des limites	TFPB ¹⁵ , TFPNB ¹⁶ , CFE ¹⁷ , TH ¹⁸ résiduelle
III	Impositions à taux encadré strictement	Taux plafonné ou gelé	DMTO ¹⁹ , TICPE ²⁰ , taxe d'aménagement
IV	Pouvoir d'influence indirecte	Aucune maîtrise du taux ni de l'assiette	CVAE ²¹ , IFER ²² , taxe électricité

¹² Rapport public thématique *Les finances publiques locales 2023 - fascicule 2*, Cour des comptes, 2023

¹³ TEOM : Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères

¹⁴ GEMAPI : Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations

¹⁵ TFPB : Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties

¹⁶ TFPNB : Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties

¹⁷ CFE : Cotisation Foncière des Entreprises

¹⁸ TH : Taxe d'Habitation

¹⁹ DMTO : Droits de Mutation à Titre Onéreux

²⁰ TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques

²¹ CVAE : Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises

²² IFER : Imposition Forfaitaire sur les Entreprises de Réseaux

propriétés bâties ; une région ne dispose d'aucun levier fiscal direct sur ses administrés.

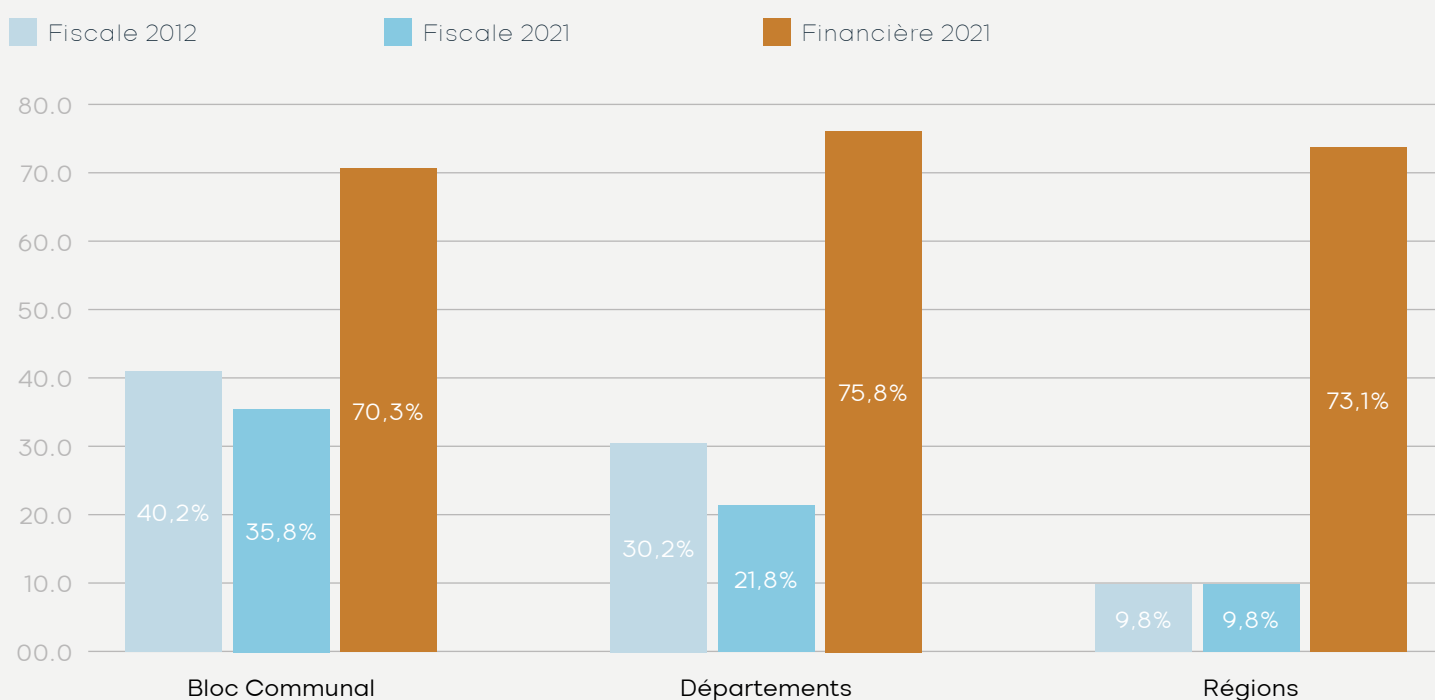
Paradoxalement, le ratio constitutionnel (ratio LO 1114-3) officiellement retenu affiche, lui, des chiffres bien plus flatteurs, parce qu'il intègre les fractions de TVA reversées par l'État et d'autres compensations sur lesquelles les collectivités n'exercent aucun pouvoir sur le taux. Le Sénat a qualifié ce ratio de « coquille vide » : une garantie formelle qui masque une dépendance financière de fond²³.

TABEAU 2 : L'ÉVOLUTION COMPARÉE DE L'AUTONOMIE FISCALE STRICTE ET DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ORGANIQUE DES COLLECTIVITÉS, EN %²⁴

Strate	Fiscale 2012	Fiscale 2017	Fiscale 2021	Financière 2012	Financière 2017	Financière 2021	Écart 2021
Bloc communal	40,2%	42,1%	35,8%	65,5%	71,4%	70,3%	-34,5 pts
Départements	30,2%	38,4%	21,8%	67,7%	73,9%	75,8%	-54 pts
Régions	9,8%	9%	9,8%	54,2%	64,7%	73,1%	-63,3 pts

Note : L'autonomie est calculée en rapportant les ressources relevant de l'autonomie fiscale à l'ensemble des ressources locales, en pourcentage.

FIGURE 1 : L'ÉVOLUTION COMPARÉE DE L'AUTONOMIE FISCALE STRICTE ET DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ORGANIQUE DES COLLECTIVITÉS, EN %.



²³ Rapport n°834 fait au nom de la commission d'enquête sur la libre administration des collectivités territoriales, privées progressivement de leurs recettes propres, et sur les leviers à mobiliser demain face aux défis de l'investissement dans la transition écologique et les services publics de proximité, Sénat 2025

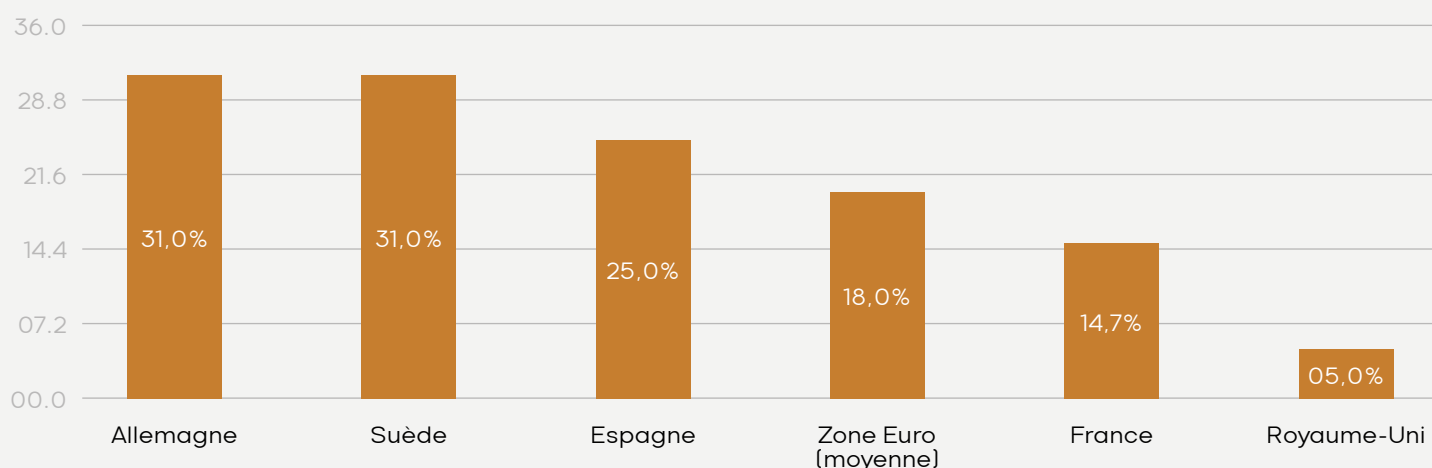
²⁴ Rapport sur la situation des finances publiques locales Annexe au projet de loi de finances pour 2025, Assemblée nationale, 2024

Ce graphique illustre le cœur du problème : les réformes successives ont gonflé artificiellement le ratio d'autonomie financière (barres vertes) en y intégrant des ressources, telles que les fractions de TVA, sur lesquelles les collectivités n'ont aucun pouvoir de décision. Dans le même temps, l'autonomie fiscale réelle (barres bleues et oranges), c'est-à-dire la part des recettes sur lesquelles l'élu local fixe le taux ou l'assiette, a reculé. L'écart entre les deux mesures atteint jusqu'à 63,3 points pour les régions. C'est un trompe-l'œil constitutionnel qui masque une recentralisation fiscale sans précédent.

En 2022, les collectivités du bloc communal concentraient 78 % des recettes fiscales relevant de l'autonomie fiscale et 52,9 % de leurs recettes de fonctionnement issues d'impôts territorialisés, contre 28,1 % pour les départements et 10,5 % pour les régions. Elles disposent encore de plusieurs impôts à taux libre (taxe de séjour, TEOM, TLPE, GEMAPI, etc.) et d'une capacité à moduler les bases d'imposition, notamment foncières. Même si leur pouvoir de taux est encadré, elles conservent des leviers budgétaires significatifs, contrairement aux autres strates devenues quasi-dépendantes de l'État²⁵.

En termes de comparaison internationale, la France ne consacre que 14,7 % des prélèvements obligatoires au niveau local, contre 18 % en moyenne dans la zone euro, 31 % en Allemagne et en Suède (Commission européenne). Ce positionnement en retrait de la moyenne européenne confirme que la décentralisation fiscale n'est que théorique, elle n'existe pas en France²⁶.

FIGURE 2 : COMPARAISON EUROPÉENNE DE LA PART DE LA FISCALITÉ LOCALE SUR L'ENSEMBLE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES, EN %.



²⁵ Rapport public thématique Les finances publiques locales 2023 - fascicule 2, Cour des comptes, 2023

²⁶ Tax revenue statistics, Eurostat, Commission européenne, 2017

Cette comparaison internationale est d'autant plus frappante que la France se revendique comme un État décentralisé depuis la révision constitutionnelle de 2003, qui proclame l'« organisation décentralisée de la République ». Dans les faits, le modèle français reste plus proche de celui du Royaume-Uni (5 % des prélèvements obligatoires au niveau local) que de celui de l'Allemagne (31 %) ou la Suède (31 %). Les pays où la décentralisation fiscale est la plus forte sont aussi ceux où la satisfaction citoyenne envers les services publics locaux est la plus élevée, précisément parce que le lien entre l'impôt payé et le service reçu y est lisible.

En 2017, les administrations publiques locales françaises représentaient seulement 20 % de la dépense publique totale, contre 34 % en moyenne dans l'Union européenne. Ce ratio place la France nettement en retrait par rapport aux grands pays fédéraux ou régionalisés tels que l'Allemagne (48 %), l'Espagne (50 %) ou la Belgique (51 %). Ainsi, malgré la reconnaissance constitutionnelle de la libre administration des collectivités, la France demeure un État centralisé du point de vue de la dépense publique, avec des collectivités locales disposant d'une capacité d'action budgétaire plus restreinte que dans la plupart des pays européens²⁷.



²⁷ *Les finances des collectivités locales en 2020*, Observatoire des finances et de la gestion publique locale et Direction générale des collectivités locales, 2020

3. Le lien citoyen-impôt-service est rompu

La fragilité de l'autonomie fiscale ne se manifeste pas seulement par la réduction du nombre d'impôts locaux ou le plafonnement des taux. Elle prend aussi la forme d'une suppression du lien fiscal entre élu local, citoyen et service public, via plusieurs mécanismes :

- Le transfert de ressources : les recettes issues de la CVAE, de la taxe d'habitation ou d'autres impôts supprimés sont compensées par des transferts d'État ou des fractions de TVA, souvent dynamiques, mais sans lien avec le territoire ou les décisions locales (non territorialisées).
- La standardisation croissante des paramètres fiscaux : l'État encadre toujours plus strictement les marges de taux ou supprime des leviers, en limitant les différenciations territoriales.
- La complexification des dispositifs : les mécanismes de péréquation, de compensation ou de stabilisation sont devenus si opaques qu'ils échappent à toute évaluation démocratique réelle.

Les collectivités deviennent des gestionnaires d'enveloppes fiscales préformatées, dont elles n'ont ni la maîtrise ni la responsabilité. Le pouvoir fiscal devient un simulacre ; les décisions budgétaires perdent en lisibilité et les électeurs ne peuvent plus attribuer clairement la responsabilité fiscale aux élus locaux.



© Stepan Vraný



L'impôt local était aussi une incitation : à mesure que les recettes augmentaient avec le nombre d'habitants et d'entreprises, le maire était directement incité à rendre sa commune attrayante. Ce signal est désormais cassé. L'Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locale (OFGL) constate en 2024 une diminution de la TVA et des DMTO, devenues composantes majeures des recettes de fonctionnement : l'« autonomie » dépend désormais de cycles macroéconomiques et non de choix locaux²⁸.

Les collectivités se retrouvent prises en étau. Leurs recettes reculent, les transactions immobilières se sont effondrées (ce qui a fait chuter la DMTO prélevée sur ces transactions), la TVA stagne, tandis que leurs dépenses s'emballent : la masse salariale a progressé de près de 5 % et les achats de près de 10 %.

Pour les départements, la situation est encore plus grave : seuls 13 départements sur 101 ont déjà poussé au maximum (5%) le seul levier fiscal qui leur reste, la taxe sur les transactions immobilières (DMTO). Il n'y a plus rien à actionner²⁹.

Le bloc communal, lui, est désormais largement financé par une fraction de la TVA nationale, un impôt sur la consommation des Français, décidé à Paris, sur lequel les maires n'ont aucune prise. Ainsi, si les Français consomment moins, le budget des communes se dégrade, sans que leurs maires n'y soient pour rien. C'est l'exact inverse de ce que devrait être la responsabilité locale.



²⁸ *Les finances des collectivités locales en 2024*, Observatoire des finances et de la gestion publique locale et Direction générale des collectivités locales, 2024

²⁹ Droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière : taux, abattements de base et réductions de taux applicables au 1er février 2026, Ministère des finances, 2026

4. L'État décide des exonérations dont les communes assument le coût

Le paysage des exonérations fiscales locales est aujourd'hui caractérisé par un enchevêtrement de dispositifs dont la logique, les critères d'application et la répartition de la charge financière demeurent largement opaques et inéquitables. Si certaines exonérations résultent d'une délibération locale, et relèvent donc d'un choix assumé par les collectivités, d'autres sont imposées par la loi nationale, sans réelle concertation avec les collectivités concernées et sans compensation systématique par l'État. Cette situation fragilise la lisibilité et l'équité du système fiscal local, tout en limitant l'autonomie financière des collectivités.

Il convient de souligner que ce problème se poserait également dans l'hypothèse d'un impôt sur les sociétés territorialisé : les nombreuses exonérations, dégrèvements ou abattements décidés par l'État pourraient priver les collectivités de marges de manœuvre effectives sur leurs recettes.

La Cour des comptes, dans plusieurs rapports récents, a pointé l'opacité du pilotage de ces dispositifs ainsi que l'insuffisance du suivi des exonérations, abattements et dégrèvements. Le principe du « décideur-payeur », pourtant reconnu en matière de finances publiques, n'est aujourd'hui que partiellement appliqué : l'État peut décider de mesures d'exonération supportées par les budgets locaux sans en assumer pleinement la charge financière³⁰.

La multiplication des exonérations affaiblit l'assiette des impôts fonciers, désormais les seuls leviers fiscaux autonomes des collectivités à la suite de la suppression de la taxe d'habitation. À défaut d'une refonte complète, une simplification, un recentrage et une responsabilisation rigoureuse des dispositifs d'exonération s'imposent.

FOCUS : L'EFFET CISEAU DANS LES COMMUNES À FORTE CONCENTRATION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Les bailleurs sociaux bénéficient d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pouvant aller jusqu'à 25 ans. Dans les communes où la part de logements sociaux est élevée, notamment en périphérie des grandes métropoles, ce mécanisme engendre un manque à gagner significatif pour les finances locales³¹.

Par ailleurs, la compensation versée par l'État s'est progressivement éloignée du coût réel, faute de revalorisation. Selon la Cour des comptes, en 2019, seuls 86 M€ ont été compensés sur 715 M€ d'exonérations, soit à peine 12 %. Les collectivités concernées subissent ainsi une double contrainte : une base fiscale réduite et des charges de centralité importantes³².

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Logements sociaux : à quand une compensation intégrale et effective de l'exonération de taxe foncière ?*, La Gazette des communes, 2024

³² *Les taxes foncières*, Cour des comptes, 2023

Ce mécanisme crée un cercle vicieux : les communes qui accueillent le plus de logements sociaux, et qui supportent donc les charges de centralité les plus lourdes (transports, équipements, sécurité), sont aussi celles qui perdent le plus de base fiscale du fait des exonérations. Elles sont prises au piège entre une obligation nationale (la construction de logements sociaux) et une compensation qui ne couvre qu'un huitième du coût réel. Le principe du décideur-payeur est ici inversé : l'État décide, la commune paie.

Par ailleurs, la diversité des régimes d'exonération, y compris ceux décidés localement, entraîne des inégalités de traitement entre les contribuables selon les territoires, renforçant le sentiment d'injustice fiscale. Le rapport Woerth (2024) recommande, à ce titre, une harmonisation législative des exonérations applicables aux impôts locaux, assortie d'une clarification des responsabilités financières entre l'État et les collectivités³⁵.



³⁵ *Décentralisation : Le temps de la confiance*, Rapport d'Eric Woerth au Président de la République, 2024

5. Le cadre budgétaire ne contraint personne et les dépenses dérapent

Dans un contexte de redressement nécessaire des finances publiques, les collectivités territoriales apparaissent comme un maillon important de l'effort collectif. Si leur poids (329,7 Md€ en 2024) dans la dépense publique reste plus modeste que celui de l'État (670 Md€) ou de la sécurité sociale (776,8 Md€)³⁴, leur dynamique de dépenses, notamment salariales, appelle une attention accrue.

La part des dépenses des administrations publiques locales (APUL) est passée de 8,9 % du PIB en 1983 à 11,2 % en 2023. En valeur, 57,2 Md€ en 1983, 329,7 Md€ en 2024 (x5,8). Les APUL représentent 19,7 % de la dépense publique totale en 2024. Deux tiers de la hausse sont liés à des transferts de l'État, un tiers à des choix locaux³⁵.

La Cour des comptes évoque en 2025 « un emballement des dépenses locales », en hausse de 5,8 % en valeur (après 7,3 % en 2023) et de 3,6 % en volume. Pour l'année 2024, la Cour des comptes estime que les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales excéderaient de 8,4 Md€ l'objectif fixé par la LPFP et le PLF 2024, en tenant compte du dérapage déjà observé en 2023³⁶.

Sur cinq ans, les dépenses des collectivités ont grimpé de près de 25 %, alors que celles de l'État n'ont progressé que de 11 % sur la même période. Autrement dit, les collectivités ont vu leurs dépenses croître deux fois plus vite que celles de l'État, et ce sans qu'aucun transfert significatif de compétences n'explique un tel écart.

Face à cette dynamique de dépenses difficilement soutenable, marquée par une forte hausse des effectifs, une progression continue de la masse salariale et une autonomie fiscale en déclin, la nécessité d'un encadrement plus rigoureux de la gestion budgétaire des collectivités territoriales devient incontournable. Les écarts de dépenses entre territoires, les marges d'optimisation non exploitées, ainsi que les dérapages répétés par rapport aux objectifs fixés par les lois de programmation témoignent d'un besoin accru de pilotage stratégique.

³⁴ Le compte des administrations publiques en 2024, Insee, 2025

³⁵ Les finances des collectivités locales en 2024, Observatoire des finances et de la gestion publique locale et Direction générale des collectivités locales, 2024

³⁶ La situation des finances publiques début 2025, Cour des Comptes, 2025

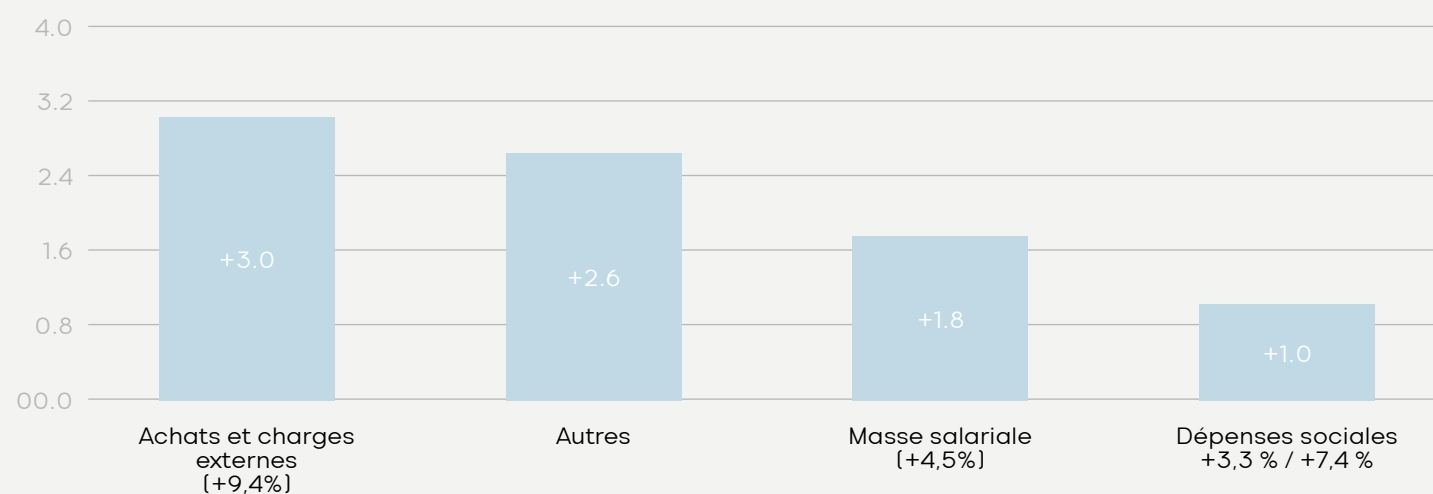
Les contrats de Cahors (2018-2022)³⁷ plafonnaient la croissance des dépenses de fonctionnement à +1,2 %/an et ont produit des résultats mesurables. Ils ont été supprimés lors des débats parlementaires sur la LPFP 2023-2027³⁸. Aucun mécanisme de substitution n'a été prévu. La comparaison internationale renforce le constat : en Suède, les collectivités sont soumises à des règles de retour à l'équilibre en cas de déficit. En France, rien de tel n'existe.

Ce dérapage de 10,7 Md€ n'est pas une fatalité : il est le produit direct de l'absence de mécanisme contraignant.

TABLEAU 3 : DÉCOMPOSITION DU DÉRAPAGE DES COLLECTIVITÉS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS DE LA LPFP, EN MD€³⁹

Poste	Dépassement	Variation annuelle
Achats et charges externes	+3,0 Md€	+9,4 %
Masse salariale	+1,8 Md€	+4,5 %
Dépenses sociales	+1,0 Md€	+3,3 % / +7,4 %
Autres	+2,6 Md€	-
TOTAL	+8,4 Md€	-

FIGURE 3 : DÉCOMPOSITION DU DÉRAPAGE DES DÉPENSES LOCALES PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS DE LA LPFP 2024, EN MD€



³⁷ Le contrat de Cahors est un dispositif par lequel l'État, sous le gouvernement d'Édouard Philippe, impose aux grandes collectivités territoriales de France de limiter la progression de leurs dépenses de fonctionnement (environ +1,2 % par an), en échange d'une relation financière encadrée avec l'État.

³⁸ Fin des « contrats de Cahors » : réactions mitigées après le discours d'Elisabeth Borne, Public Sénat, 2022

³⁹ La situation des finances publiques début 2025, Cour des Comptes, 2025

B. 76,4 milliards de dépenses de personnel et presque aucun levier de gestion RH pour les élus

La masse salariale est le premier poste de dépenses des collectivités (37% des dépenses de fonctionnement en 2023)⁴⁰ et le principal facteur de dérapage budgétaire. C'est aussi le domaine où les élus disposent du moins de marges : les hausses sont décidées à Paris, les rigidités statutaires empêchent toute adaptation, et les seules économies possibles se font sur les contractuels, c'est-à-dire sur ceux qui effectuent le travail. Pour un maire, la masse salariale est un poste « à double contrainte » : elle est à la fois un levier de qualité de service (proximité, continuité) et un facteur d'irréversibilité (statut, déroulements, décisions nationales).



© Ruben Ascensao

⁴⁰ Les finances des collectivités locales en 2024, Observatoire des finances et de la gestion publique locales, 2024

1. De 14 Md€ en 1983 à 92 Md€ en 2023, la masse salariale des administrations locales connaît un dérapage sans précédent

La masse salariale des APUL (administrations publiques locales, incluant les collectivités et les divers organismes locaux) est passée de 2,2 % du PIB à 3,3 %, tandis que celle des APUC (administrations publiques centrales) a diminué de 2,3 points de PIB. En valeur, elle est passée de 14 Md€ en 1983 à 92 Md€ en 2023 (soit 29 % du budget des APUL)⁴¹. La croissance annuelle moyenne de la masse salariale entre 1983 et 2023 était de 5,1 % pour les collectivités territoriales, contre 4 % pour la sécurité sociale et 3,1 % pour l'État⁴².

En 2024, toutes collectivités confondues (sans les organismes locaux), les dépenses de personnel s'élèvent à 76,4 Md€, soit 37 % des dépenses de fonctionnement⁴³. Dans le bloc communal seul : 58,7 Md€, soit 45,3 % du fonctionnement, en hausse de +4,8 %⁴⁴. C'est près de la moitié des dépenses de fonctionnement, un ratio inédit.

Entre 1997 et 2022, les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté de 597 000 agents, soit plus que dans la fonction publique d'État (+205 000) ou hospitalière (+351 000)⁴⁵.

Dans ce contexte, une amélioration de la gestion des ressources humaines locales apparaît comme un levier majeur d'économies potentielles. Cela inclut notamment une régulation plus rigoureuse des effectifs, une révision du temps de travail effectif, souvent inférieur à la durée légale dans certaines collectivités, ainsi qu'une rationalisation des fonctions de support (administration générale, services techniques, etc.).

Par ailleurs, la perspective de nombreux départs à la retraite d'ici 2040 constitue une opportunité notable de redimensionnement. L'Inspection générale des finances (IGF) estime en effet que le départ en retraite de 7 % des agents chaque année pourrait, grâce à une politique de non-remplacement partiel ou à une réorganisation des missions, générer jusqu'à 5 Md€ d'économies⁴⁶.

⁴¹ *Le compte des administrations publiques en 2023 - Les recettes ralentissent fortement, le déficit augmente*, Données de l'Insee Première n° 1998, 2024

⁴² *Revue de dépenses, Masse salariale et achats et charges externes des collectivités territoriales*, IGF, 2023

⁴³ *Les collectivités locales en chiffres 2024*, Direction générale des collectivités locales, 2024

⁴⁴ *Les finances des collectivités locales en 2024*, Observatoire des finances et de la gestion publique locale et Direction générale des collectivités locales, 2024

⁴⁵ *Les effectifs de la fonction publique de 1997 à 2024*, Fipeco, 2024

⁴⁶ *Revue de dépenses - Masse salariale et achats et charges externes des collectivités territoriales*, IGF, 2023

2. Le point d'indice des fonctionnaires s'impose aux communes qui paient la facture

Loin de se stabiliser, les dépenses de personnel continuent d'augmenter fortement en 2024. La hausse des frais de personnel a été de 4,4 % en 2024, après 4,8 % en 2023, soit plus de 9 % en deux ans. Si la hausse de 2023 s'expliquait largement par les mesures gouvernementales, notamment l'augmentation du point d'indice, l'impact direct de ces mesures en 2024 se limite désormais à 1,3 Md€, soit moins de la moitié de la hausse prévue cette année (+3,2 Md€)⁴⁷.

L'exercice 2024 enregistre l'effet « année pleine » de l'augmentation de +1,5 point d'indice actée en 2023 (475 M€ pour 2024) et l'attribution de 5 points d'indice à tous les agents à compter de 2024 (751 M€). Selon notre analyse, sur deux ans, l'effet point d'indice représente au minimum 4,7 points sur les 9,4 % de hausse totale, soit entre 45 et 55 % de l'augmentation si l'on adopte une hypothèse moyenne. Le reste étant donc le résultat de la politique salariale des collectivités.

Cette asymétrie décideur-payeur est peut-être la plus flagrante de toutes : l'État fixe le niveau de rémunération de 1,93 million d'agents territoriaux sans être lui-même impacté budgétairement par la décision. Le coût d'une revalorisation du point d'indice s'élève à 1,9 Md€ pour l'ensemble des fonctions publiques, soit l'équivalent du budget annuel d'investissement de plusieurs départements cumulés⁴⁸. La nécessité d'une consultation systématique des employeurs territoriaux avant toute décision indiciaire n'est plus un luxe : c'est une condition de soutenabilité.

3. De surcroît, le statut de la Fonction publique territoriale sclérose la gestion des ressources humaines

Le modèle actuel de la fonction publique territoriale (FPT), hérité des lois de 1983-1984, montre aujourd'hui ses limites face aux enjeux de modernisation, d'attractivité et d'efficacité.

Parmi les principales critiques : la rigidité du système de carrière (fondée sur l'ancienneté, faible reconnaissance des compétences ou du mérite, mobilité inter-versants ou intersectorielle très limitée) ; l'attractivité en déclin (chute du nombre de candidats aux concours, tensions fortes sur les postes de catégorie A) ; l'évaluation et la rémunération peu différenciées (faible part variable, évaluation souvent formelle) ; et un dialogue social insuffisamment territorial⁴⁹.

⁴⁷ *Les finances des collectivités locales en 2024*, Observatoire des finances et de la gestion publique locale et Direction générale des collectivités locales, 2024

⁴⁸ *Rapport public d'activité 2023*, Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), 2023

⁴⁹ *Travailler dans la fonction publique Le défi de l'attractivité*, France Stratégie, 2024

Cette inefficacité tient notamment à la forte dispersion des employeurs (36 000 collectivités), dont beaucoup n'atteignent pas la masse critique nécessaire à une gestion efficace des ressources humaines. Le coût de gestion d'un agent public territorial s'élève en moyenne à 1 041 € par an et peut atteindre 1 841 € dans les directions RH mutualisées.

L'uniformisation réglementaire génère un effet de déconnexion entre la norme et le besoin, avec des coûts non maîtrisés (point d'indice évoqué précédemment). À cela s'ajoute une complexité normative excessive, notamment concernant les procédures disciplinaires, les règles de rémunération ou encore le contrôle de légalité, qui mobilise de lourdes procédures pour des actes parfois mineurs.

Le paradoxe est complet : on demande aux maires de gérer comme des entrepreneurs, mais on leur impose un cadre d'emploi conçu pour un État centralisé. Un maire d'une commune de 3 000 habitants qui souhaite recruter un directeur technique compétent en urbanisme doit proposer une rémunération fixée par la grille indiciaire, organiser un concours ou attendre la liste d'aptitude, adopter une délibération du conseil municipal pour créer le poste, puis transmettre l'acte au contrôle de légalité. Pendant ce temps, le candidat a accepté un poste dans le privé ou au sein d'une collectivité plus grande.

Le sondage Odoxa (d'avril 2024) révèle un constat marquant : les Français sont favorables au changement. 72 % sont favorables à une rémunération davantage fondée sur le mérite, 72 % soutiennent la possibilité d'un licenciement pour insuffisance professionnelle, et 64 % ne s'opposent pas à la remise en cause de la sécurité de l'emploi. Ces chiffres traduisent une évolution culturelle majeure : le statut n'est plus un tabou, y compris pour ceux qui en bénéficient⁵⁰.

Le recours croissant aux contractuels (près de 20 % des recrutements déjà) est un aveu implicite de l'inadaptation du statut. Mais ces contractuels sont les premiers à être sacrifiés en période de contrainte budgétaire, alors même qu'ils occupent souvent les fonctions les plus opérationnelles. Le système actuel produit donc l'inverse de ce qu'il promet : il protège les postes les moins agiles et supprime les plus réactifs.

⁵⁰ Les Français, le secteur public et les fonctionnaires, Sondage Odoxa, 2024

4. Alors qu'elle est censée réduire les coûts par les mutualisations, l'intercommunalité est source de doublons

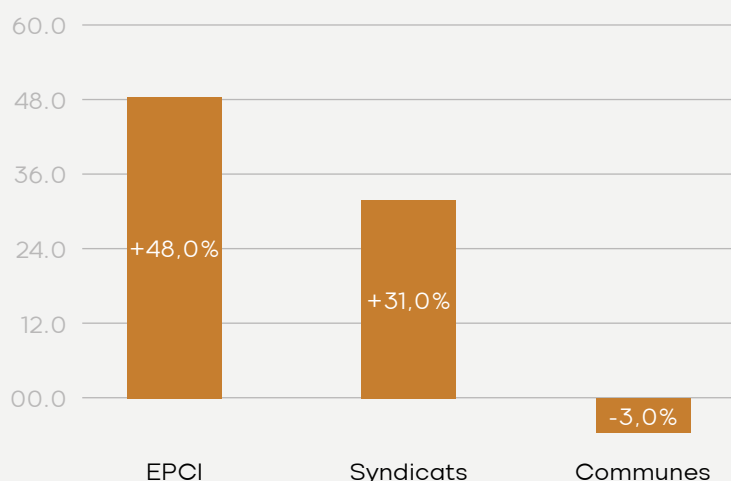
Paradoxalement, ce sont les communes et leurs groupements, peu concernés par les transferts de compétences, qui ont connu les plus fortes hausses d'effectifs. Plus précisément, le développement de l'intercommunalité a contribué à cette croissance en créant de nouveaux emplois permettant d'exercer les compétences mutualisées.

L'IGF confirme : entre 2012 et 2021, les effectifs des EPCI ont augmenté de 48 %, ceux des syndicats de 31 %, tandis que ceux des communes ont baissé de 3 %. Le solde global correspond à une hausse nette du secteur communal élargi⁵¹. Le rapport sénatorial chiffre la hausse des dépenses de personnel intercommunales à 35,6 % [2015-2021], avec des effectifs passant de 221 700 à 270 800 [2015-2019]. La mutualisation, voulue par la loi NOTRe de 2015, s'ajoute plutôt qu'elle ne remplace⁵².

L'intercommunalité devait être un vecteur d'économies d'échelle : elle est devenue un facteur d'augmentation des effectifs et des coûts. La promesse initiale, qui était de mutualiser les moyens pour faire mieux avec moins, ne s'est pas réalisée, pour une raison simple : les communes n'ont jamais réduit leurs propres effectifs en proportion des transferts vers l'EPCI. Les élus communaux, responsables devant leurs électeurs, répugnent à supprimer des postes dont la compétence a été officiellement transférée. Le résultat est une « double chaîne RH » : une au niveau communal, une au niveau intercommunal, pour les mêmes missions.

La perspective des départs à la retraite [-7 % des agents/an selon l'IGF] représente une opportunité de redimensionnement si elle est planifiée, mais un risque de désorganisation si elle est subie.

FIGURE 4 : ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU SECTEUR COMMUNAL (EPCI, SYNDICATS ET COMMUNES, ENTRE 2012 ET 2021, EN %, IGF)



⁵¹ Revue de dépenses - Masse salariale et achats et charges externes des collectivités territoriales, IGF, 2023

⁵² Pour une intercommunalité de la confiance, au service des territoires, Sénat, 2025



© Vlada Karpovich

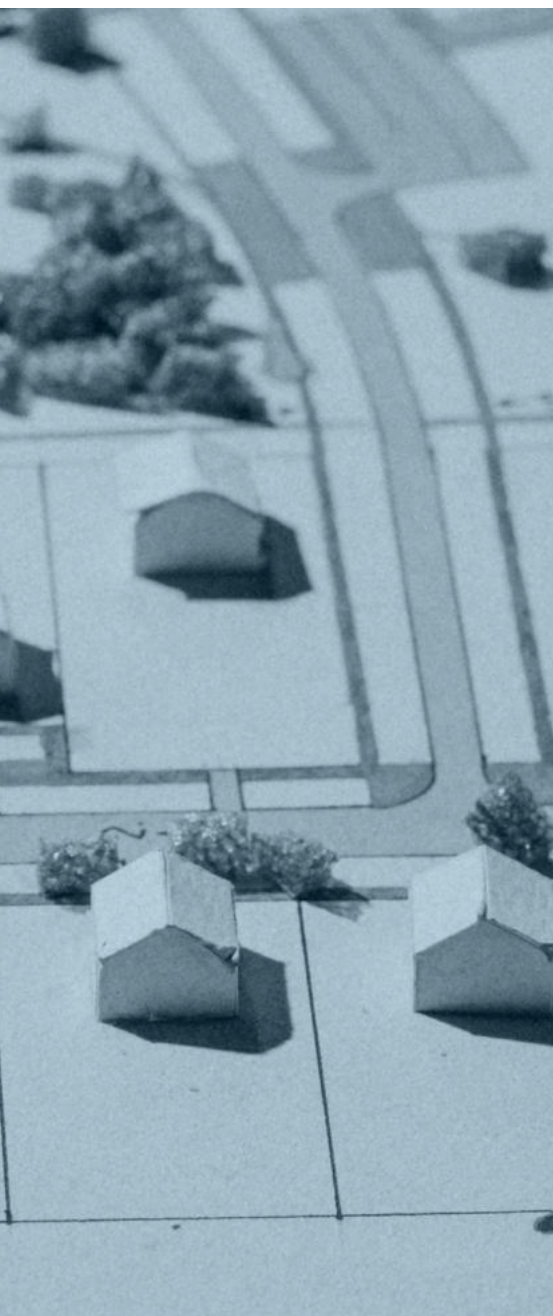
C. Dix autorisations pour une station d'épuration : quand la norme tue le projet

Au-delà des enjeux fiscaux et salariaux, les communes sont quotidiennement entravées dans leur fonctionnement par des procédures lourdes, des normes excessives et une gestion administrative fragmentée. Cette complexité engendre non seulement une perte de temps et de ressources, mais limite également la capacité des élus à se recentrer sur leurs missions essentielles⁵³. Pour une commune rurale de 800 habitants, lancer la rénovation d'une station d'épuration ou la construction d'une cantine scolaire revient à s'engager dans un marathon administratif de 18 à 36 mois, mobilisant des compétences juridiques que la commune ne possède pas.



© Ron Lach

⁵³ *Simplification des normes imposées aux collectivités territoriales : des paroles aux actes*, Sénat, 2023



1. Les procédures de commande publique coûtent environ 1,5 milliard par an aux collectivités

Les procédures de passation des marchés publics représentent un fardeau administratif pour les collectivités : délais excessifs, procédures complexes, contentieux fréquents. En moyenne, le coût de la procédure d'un marché à procédure adaptée (MAPA) est estimé à 6 800 €, et celui d'une procédure formalisée à 11 150 €. Le coût total annuel de la commande publique pour les collectivités est compris entre 1,38 et 1,61 milliard d'euros, soit 2,1 à 2,4 % du montant total des marchés passés.

- Seuils multiples déclenchant différentes obligations (publicité, mise en concurrence).
- Formalisme croissant (justificatifs, contrôles de légalité, critères environnementaux).
- Délais de passation en forte hausse : +47 % entre 2011 et 2021 (de 65 à 96 jours).
- Complexité juridique dissuadant les TPE/PME de candidater.

La Cour des comptes européenne confirme l'allongement des délais (de 62,5 jours en 2011 à 96,4 jours en 2021), sans effet de réduction lié aux directives de 2014⁵⁴. Le Sénat (2015) estime le coût moyen européen à ~30 000 € par marché, et souligne que les PME ne représentent que 25 % des marchés publics (contre 35 % en Allemagne).

Pour une commune de 5 000 habitants qui souhaite rénover une cantine scolaire pour 200 000 €, le coût de la procédure de commande publique (6 800 € minimum pour un MAPA) représente 3,4 % du montant du marché, et ce avant même de compter le temps des élus et des agents. Les délais moyens de 96 jours signifient que le projet ne peut pas démarrer avant trois mois après la décision politique. Pour les petites communes, ce formalisme est rédhibitoire : nombre de maires renoncent à des projets utiles plutôt que de s'engager dans une procédure qu'ils ne maîtrisent pas et qu'ils ne peuvent pas financer.

Les groupements de commande, déjà utilisés par 83 % des intercommunalités, permettent de mutualiser les coûts procéduraux tout en préservant l'accès des PME (51 % des marchés UGAP sont attribués à des TPE/PME). Cependant, leur fonctionnement reste lourd et peu accessible aux plus petites communes⁵⁵.

⁵⁴ *Marchés publics dans l'UE Recul de la concurrence pour les contrats de travaux, de biens et de services passés entre 2011 et 2021*, Cour des comptes européenne, 2023

⁵⁵ *Passer de la défiance à la confiance : pour une commande publique plus favorable aux PME*, Sénat, 2015

2. L'urbanisme est l'archétype de la suradministration française

Les procédures d'urbanisme figurent parmi les plus longues et les plus complexes pour les collectivités. L'élaboration ou la révision d'un PLUi peut durer jusqu'à 3 ans et coûter entre 150 000 et 250 000 euros, hors concertation. La judiciarisation croissante et les obligations de consultation systématique freinent la réalisation des projets, notamment d'aménagement ou de logement.

- Multiplication des avis obligatoires (État, ABF, DREAL, SDIS, etc.).
- Enquêtes publiques longues, même pour des projets à faible impact.
- Contentieux fréquents : près de 30 % des recours devant les tribunaux administratifs concernent l'urbanisme.
- L'empilement des avis obligatoires, des validations préfectorales et des concertations publiques ralentit significativement les projets.

La Cour des comptes qualifie la délivrance des permis de construire de « parcours complexe dans un cadre instable ». Elle documente des coûts d'élaboration de documents d'urbanisme de 400 k€ à 9 M€ selon la taille, un coût d'instruction de 300 à 3 500 € par acte, et 9 000 communes encore sous le Règlement national de l'urbanisme faute de PLU.

L'article L124-1 du Code de l'environnement, fait unique dans notre législation, établit que toute personne a le droit d'obtenir, sans limites, des informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques. Si le principe de transparence est louable, son application inconditionnelle entraîne une charge administrative disproportionnée pour les petites communes, qui doivent répondre à des demandes parfois massives sans moyens dédiés.

Quant au contentieux, environ 30 % des recours devant les tribunaux administratifs concernent l'urbanisme. Nombre d'entre eux sont utilisés à des fins d'obstruction, avec des conséquences graves sur les délais (parfois +2 à 3 ans de blocage). Un filtrage préalable obligatoire des recours, dans la lignée des ordonnances sur le contentieux environnemental, permettrait de sanctionner les abus manifestes tout en préservant le droit au recours légitime⁵⁶.

FOCUS : VOLUMES D'ACTES D'URBANISME INSTRUITS PAR LES COLLECTIVITÉS (COUR DES COMPTES, 2024)

- Métropole industrielle (~405 000 hab.) : ~2 397 actes/an.
- Commune de 14 274 hab. : ~478 actes/an [2015-2022].
- Commune touristique littorale (19 047 hab., surclassée à 47 500) : ~1 950 actes/an.
- Aucun état analytique des coûts n'est disponible dans les collectivités contrôlées.

⁵⁶ La délivrance des autorisations d'urbanisme, Cour des comptes, 2024



3. Les petites communes sont les premières victimes de l'empilement normatif

L'action des collectivités territoriales est aujourd'hui entravée par un enchevêtrement de normes, de procédures et de contrôles qui ralentit la prise de décision et l'exécution des projets. À chaque réforme, de nouvelles obligations s'ajoutent sans que les anciennes soient simplifiées ou supprimées. Cette logique cumulative alourdit les démarches et multiplie les points de friction.

Aujourd'hui, un projet type « station d'épuration » peut nécessiter jusqu'à 10 autorisations : autorisation ICPE, autorisation de la loi sur l'eau, permis de construire, dérogation aux espèces protégées, déclaration au titre de Natura 2000, avis de la DREAL, de la DDT et de l'ABF, enquête publique, autorisation d'occupation du domaine public, classement au titre des plans de prévention des risques et autorisation de défrichement.

Les procédures rendues nécessaires par la séparation du comptable et de l'ordonnateur⁵⁷ occasionnent des coûts importants estimés à 1,8 Md€ au total, se répartissant en 1,3 Md€ pour l'État via la DGFIP et 0,5 Md€ pour les collectivités territoriales⁵⁸.

Les communes sont ainsi contraintes de recourir à des prestataires extérieurs (bureaux d'études, cabinets d'avocats, AMO) dont le coût absorbe une part significative de leur capacité d'investissement, ou de renoncer purement et simplement au projet. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, qui ne disposent ni de service juridique ni d'une équipe technique structurée, le secrétaire de mairie, souvent à temps partiel, doit seul assumer la totalité de ces procédures. C'est humainement et professionnellement insoutenable.

⁵⁷ Ce qui était à l'origine une garantie contre la corruption est devenu, faute de modernisation, une source de lourdeur administrative dont le coût dépasse celui de bien des politiques publiques.

⁵⁸ *Le coût du millefeuille administratif, remis au gouvernement*, Boris Ravignon, 2024

4. Les compétences des collectivités sont enchevêtrées et illisibles

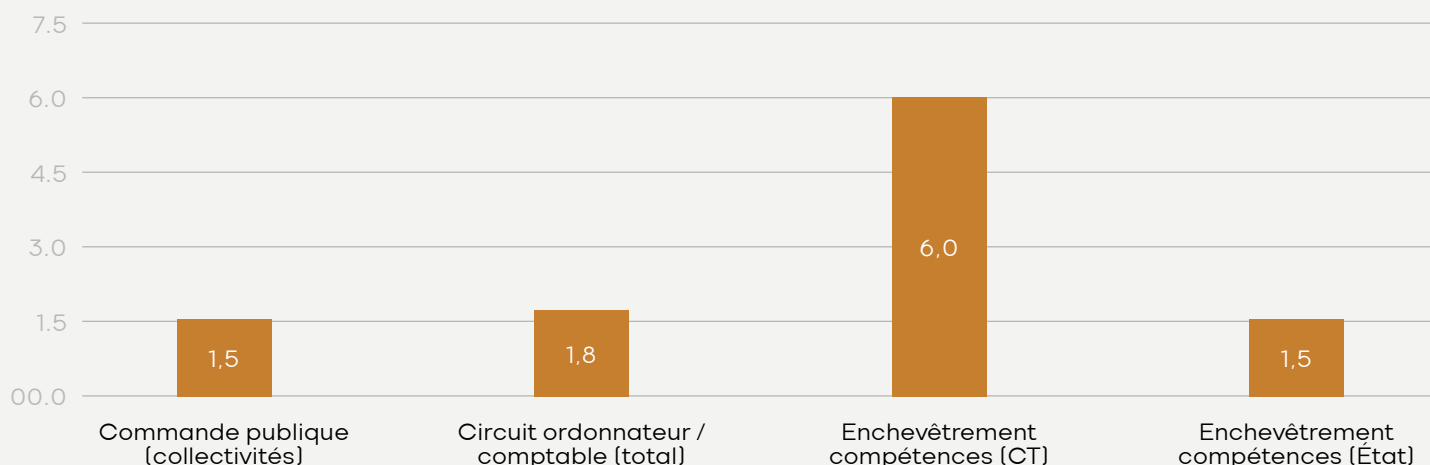
La répartition actuelle des compétences entre les différentes strates territoriales en France, communes, intercommunalités, départements, régions, souffre d'une accumulation désordonnée de réformes successives, mal coordonnées et souvent construites sur des bases politiques ou techniques partielles. Ce diagnostic est largement partagé par les praticiens, les chercheurs et les observateurs de terrain.

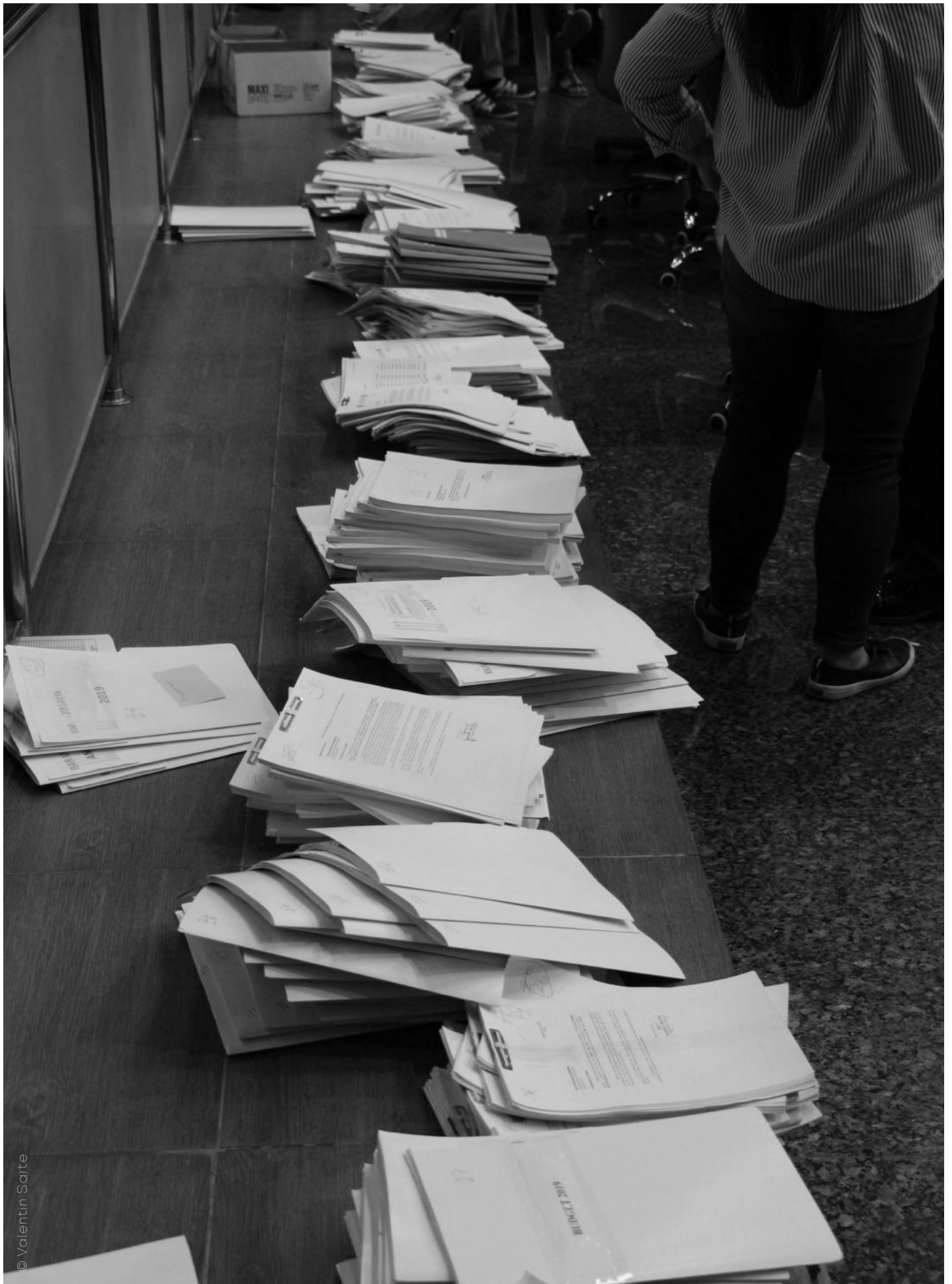
Les élus locaux (notamment les maires) dénoncent une perte de lisibilité et de souveraineté sur leur propre périmètre d'action. La montée en puissance des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) a notamment été perçue comme une forme de dépossession politique sans que leur efficacité soit prouvée. Le rapport Ravignon propose une clarification urgente des compétences, une rationalisation de la coproduction entre acteurs publics, et une meilleure adaptation de l'action territoriale aux besoins réels des citoyens et entreprises.

Le coût de cet enchevêtrement est estimé à au moins 7,5 Md€/an (6 Md€ Collectivités territoriales + 1,5 Md€ État). La coordination est le principal vecteur de coûts, devant les financements croisés (14 Md€ cumulés).

Pour prendre la mesure concrète de cette confusion : dans le domaine du logement social, interviennent simultanément la commune (PLU), l'EPCI (PLH), le département (FSL, aide à la pierre), la région (financement), l'État (DREAL, quotas SRU, ANRU) et les bailleurs sociaux. Aucun de ces acteurs n'a une vision complète du parcours résidentiel.

FIGURE 5 : DÉCOMPOSITION DES COÛTS ANNUELS DE LA COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE, EN MD€





D. L'intercommunalité obligatoire a produit plus de structures, plus d'agents et moins de démocratie

L'intercommunalité était un pari raisonnable : mutualiser les moyens des communes pour atteindre une taille critique, rationaliser les services, réduire les coûts. Trente ans plus tard, le bilan est décevant. Les structures intercommunales se sont multipliées sans réduire le nombre de syndicats de communes ; les effectifs ont augmenté des deux côtés (communes et EPCI) ; les compétences transférées sont mal identifiées par les citoyens ; et les maires ont perdu des leviers essentiels (urbanisme, mobilité, développement économique) sans gain de performance démontré. L'intercommunalité obligatoire est devenue un problème démocratique majeur.

1. Les maires ont perdu des compétences clés sans que les citoyens sachent à qui s'adresser

La répartition actuelle des compétences entre les différentes strates territoriales souffre d'une accumulation désordonnée de réformes successives⁵⁹. Les élus locaux dénoncent une perte de lisibilité et de souveraineté sur leur propre périmètre d'action. La montée en puissance des EPCI a notamment été perçue comme une forme de dépossession politique sans que leur efficacité soit prouvée.

Des directeurs généraux de services (DGS) de collectivités pointent les doublons administratifs, les parcours d'usagers fragmentés, les difficultés de coordination entre acteurs, et les délais de mise en œuvre fortement allongés. Les experts géographes, tels que Gérard-François Dumont, insistent sur le fait que les réformes territoriales ne peuvent ignorer les réalités géographiques, sous peine de construire des organisations trop grandes et déconnectées des réalités vécues⁶⁰.

Le cas du PLUi est emblématique : imposé par la loi NOTRe, il a contraint des communes à transférer leur compétence urbanistique à un EPCI qui ne connaît pas la réalité parcellaire de chaque village. Des communes ont vu des projets d'aménagement bloqués ou dénaturés par un PLUi conçu pour un territoire trop vaste et trop hétérogène. L'annulation du PLUi de l'agglomération toulousaine en 2021 a montré les risques juridiques de ce transfert forcé : remise en vigueur de textes antérieurs incompatibles avec le ZAN et la transition écologique⁶¹.

⁵⁹ Tableau répartition des compétences, DGCL, 2025

⁶⁰ Réinventer les régions de France pour revivifier la citoyenneté, Gérard-François Dumont, 2021

⁶¹ Plan local d'urbanisme intercommunal de Toulouse Métropole : la Cour confirme son annulation, Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2022

2. Le paysage intercommunal est massif, verrouillé et illisible

La coexistence de multiples statuts juridiques (métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes, SIVU, SIVOM, syndicat mixte, PETR, etc.) rend le système difficilement lisible pour les citoyens. Chacune de ces catégories obéit à des règles spécifiques (compétences obligatoires ou optionnelles, régime fiscal propre ou non, mode de gouvernance, etc.), issues de réformes successives.

L'entrecroisement des syndicats (financés par contributions des communes) et des EPCI à fiscalité propre (disposant de ressources fiscales propres) entraîne un manque d'efficacité financière. En 2005 déjà, un rapport de la Cour des comptes montrait que la coopération intercommunale contribuait à accroître les taux d'impôts locaux et pointait une duplication des postes entre communes et intercommunalités, source de dépenses redondantes⁶².

Il existe 9 883 structures intercommunales pour 34 945 communes. Les communes sont obligatoirement membres d'un EPCI à fiscalité propre mais peuvent également adhérer à un syndicat d'eau, d'un syndicat de déchets, d'un syndicat scolaire et d'un pôle métropolitain, cinq structures, cinq budgets distincts et cinq équipes administratives. Ce millefeuille n'est lisible ni pour les élus, ni pour les citoyens, ni pour les agents.

TABLEAU 4 : DÉCOMPOSITION DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES AU 1ER JANVIER 2024⁶³

Type de structure	Nombre
EPCI à fiscalité propre	1 254
Syndicats et autres groupements	8 629
Total des structures	9 883

⁶² L'intercommunalité en France, Cour des comptes, 2005

⁶³ Les collectivités locales en chiffres 2024, Direction générale des collectivités locales, 2024

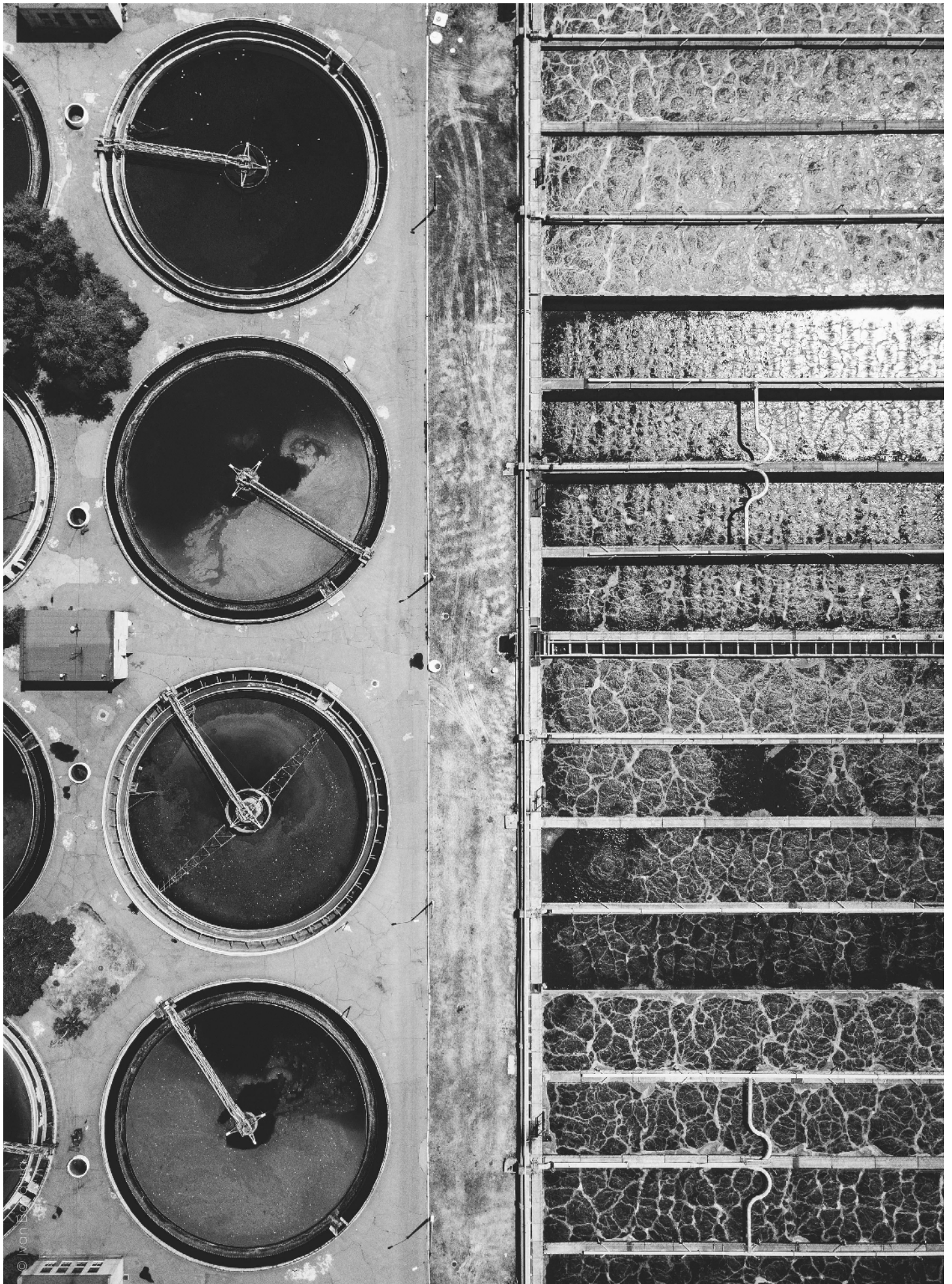
3. La mutualisation n'a pas produit les économies promises

Malgré les réformes, il demeure une myriade de petites entités intercommunales. Le nombre total de groupements (syndicats et EPCI) rapporté au nombre de communes demeure élevé, ce qui signe un morcellement persistant. De nombreux syndicats sont constitués de très peu de communes, parfois ne comptant que 2 ou 3 villages. Ces structures de petite taille manquent souvent de moyens et de capacité stratégique, et leur maintien en silos empêche d'obtenir des économies d'échelle.

L'idée que la rationalisation intercommunale produirait automatiquement des économies d'échelle a été infirmée par les faits. La Cour des comptes souligne qu'une intercommunalité mal rationalisée « peut devenir un facteur d'augmentation des dépenses locales ». Le mécanisme des communes nouvelles, qui consistait à fusionner les communes et offrait une Dotation globale de fonctionnement (DGF) garantie entre 2015 et 2017, a fonctionné, mais s'est essoufflé avec la stabilisation des dotations, ce qui prouve que seules des incitations financières fortes et durables permettent de dépasser les résistances locales⁶⁴.

La comparaison internationale renforce le diagnostic : en Suède, les collectivités sont soumises à des règles de retour à l'équilibre en cas de déficit, ce qui accroît la lisibilité des responsabilités. En France, aucun mécanisme équivalent n'existe depuis l'abandon des contrats de Cahors. Le cercle vicieux est complet : la dilution des responsabilités entre communes et EPCI renforce la demande d'État régulateur, ce qui alimente la centralisation et dépossède davantage les maires.

⁶⁴ Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, Cour des comptes, 2017





02.

**Redonner aux communes
les moyens de gouverner
avec une maîtrise de ses
finances et une liberté
d'action retrouvée**

Notre proposition de réforme vise à clarifier en profondeur l'organisation territoriale, en s'appuyant sur une conviction centrale : l'efficacité de l'action publique passe par une plus grande liberté d'action des communes, mais cette liberté doit s'accompagner d'une responsabilité accrue, pleinement assumée devant les citoyens comme devant l'État. Ce principe irrigue l'ensemble de notre démarche.

Chaque levier rendu aux maires s'accompagne d'un mécanisme de contrôle a posteriori et de transparence démocratique. Les propositions sont cohérentes entre elles, il s'agit :

-
A. De rétablir une contribution locale compensée par une baisse des impôts nationaux
.....
- B. De libérer le statut de la fonction publique territoriale au profit d'un contrat public unique
.....
- C. De libérer les communes des contraintes et des normes administratives inadaptées
.....
- D. De libéraliser et rationaliser l'intercommunalité pour en faire un outil au service des maires
.....

A. Rétablir une contribution locale à la main des maires, compensée par une baisse des impôts nationaux

1. Créer un nouvel impôt local remplaçant la TVA transférée et une part de la DGF permettrait de rendre aux maires le contrôle de leurs recettes

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP), achevée en 2023, a entraîné une perte significative de ressources fiscales pour les collectivités du bloc communal (21,6 Md€ avant sa suppression progressive en 2019)⁶⁵. Cette perte a été compensée par le transfert d'une fraction de la TVA (une partie des recettes de TVA perçues par l'État), une ressource sur laquelle les collectivités n'ont aucun pouvoir quant aux taux. La perte de la THRP n'a pas seulement réduit les ressources propres des collectivités, mais a également affaibli le lien fiscal entre les citoyens et les services publics locaux⁶⁶.

Il est donc nécessaire de mettre en place une Contribution aux Services Publics Locaux (CSPL), destinée à se substituer intégralement à la fraction de TVA (12 Md€) et à une part équivalente de la DGF (10 Md€). Son rendement visé est de 22 Md€, mais son assiette serait repensée pour mieux refléter les services effectivement rendus à la population (voirie, écoles, cantines, équipements publics).

L'instauration de la CSPL permet de porter les recettes à levier fiscal du bloc communal à 88 Md€ (66 Md€ pour les recettes actuelles et 22 Md€ pour la CSPL), soit une autonomie fiscale relevée à environ 55,3 %. Cette réforme accroît l'autonomie fiscale des communes de près de 14 points.

TABLEAU 5 : ARCHITECTURE DE LA CONTRIBUTION AUX SERVICES PUBLICS LOCAUX

Paramètre	Détail
Assiette	Charges de services publics locaux, répartie sur tous les ménages résidents selon capacité contributive et composition du foyer
Taux	Librement fixé par les communes, plafond national, pas de taux minimum
Rendement cible	22 Md€ (12 Md€ TVA + 10 Md€ DGF)
Neutralité	Stricte à l'échelle macro-budgétaire
Légitimité	Fondée sur l'usage collectif des services, non sur un critère cadastral

⁶⁵ Suppression de la taxe d'habitation et réallocation de la fiscalité locale, rapport IPP, 2020

⁶⁶ Commentaire de la décision 2022-1013 QPC, Conseil constitutionnel, 2023



La réforme est strictement neutre ; elle permet la suppression de la fraction de TVA affectée au bloc communal (-12 Md€) et une réduction équivalente de la DGF (-10 Md€). Aucune ressource supplémentaire n'est mobilisée, la réforme repose sur une simple recomposition des recettes locales.

La CSPL a une légitimité renforcée : elle ne repose pas sur un simple critère cadastral, mais sur l'usage collectif des services communaux. Ce modèle rend plus clair pour les citoyens ce qu'ils financent localement, ce qui favorise à la fois l'acceptabilité fiscale et la transparence démocratique.

Mais une telle réforme ne saurait être menée isolément. Dans un contexte de forte pression fiscale, elle n'est politiquement acceptable qu'en contrepartie d'un mouvement plus large de baisse de la fiscalité globale. Cela implique d'engager une réduction maîtrisée des dépenses publiques et un renforcement du pouvoir d'achat.

Le maire redevient responsable et identifié : le signal incitatif serait rétabli. Des recettes progressives, alliant la population et les entreprises, rétabliront l'incitation à rendre la commune attrayante. L'électeur retrouve le lien entre l'impôt qu'il paie et le service qu'il reçoit, condition première de toute démocratie locale vivante.

Cette réforme fiscale locale ne peut être qu'un levier d'un projet politique plus global, fondé sur la responsabilisation des acteurs locaux, la transparence de la dépense publique, et un pacte fiscal plus juste pour les contribuables.



2. Établir le principe "décideur-payeur" garantirait la souveraineté des maires sur l'assiette fiscale

Le paysage des exonérations fiscales locales se caractérise par un enchevêtrement de dispositifs dont la logique et la répartition de la charge financière demeurent opaques et inéquitables. Le principe du « décideur-payeur » n'est que partiellement appliqué : l'État peut décider de mesures d'exonération, à la charge des budgets locaux.

Tout d'abord, il est nécessaire d'harmoniser le régime des exonérations de taxes locales en définissant les grands principes applicables à tous les niveaux de collectivités, en encadrant les marges de manœuvre laissées aux collectivités et en clarifiant les modalités de compensation par l'État.

Par la suite, il faut appliquer pleinement le principe du décideur-payeur : toute exonération imposée par la loi nationale doit être intégralement compensée, sur la base d'une évaluation actualisée et transparente de son coût réel. À l'inverse, les exonérations décidées localement demeurent à la charge exclusive des collectivités.

Cette clarification doit s'accompagner d'un effort d'évaluation systématique et annuel du coût des exonérations, transmis au Parlement et aux associations d'élus.

3. Offrir un cadre budgétaire contraignant composé de trois indicateurs pour prévenir les dérapages

Si la décentralisation doit être poursuivie, avec une autonomie fiscale renforcée, cette évolution ne saurait faire l'économie d'un renforcement parallèle de la responsabilité des exécutifs locaux. En nous appuyant sur les référentiels de bonne gestion définis par la DGFIP et les CRC, nous avons identifié les principaux indicateurs permettant d'évaluer la soutenabilité budgétaire locale. À ce jour, ces indicateurs ne revêtent qu'une valeur indicative, sans portée contraignante. Nous proposons qu'une sélection de ces critères fasse l'objet d'une reconnaissance juridique.

- **Taux d'épargne brute > 5 %** : mesure ce qu'il reste à une collectivité une fois ses dépenses de fonctionnement payées, autrement dit, sa capacité à financer ses investissements sans s'endetter davantage. La DGFIP considère qu'un taux inférieur à 7 % constitue un signal d'alerte. En dessous de 5 %, la situation n'est plus seulement fragile : elle est structurellement insoutenable. Nous proposons qu'à ce seuil, la collectivité soit tenue de justifier sa trajectoire budgétaire et, le cas échéant, de se soumettre à un plan de redressement.

- **Capacité de désendettement < 10 ans** : correspond au nombre d'années qu'il faudrait à la collectivité, en y consacrant toute son épargne, pour rembourser l'intégralité de sa dette. Au-delà de dix ans, seuil reconnu comme borne haute par les chambres régionales des comptes, la collectivité vit au-dessus de ses moyens de manière durable. Nous proposons qu'à ce stade, les autorisations d'emprunt soient soit automatiquement suspendues, soit strictement encadrées.
- **Le taux de couverture des autorisations de programme (AP) par des crédits de paiement (CP) $\geq 25\%$ à l'année N** : vérifie que les engagements pluriannuels d'une collectivité (les grands projets votés en conseil municipal) sont bien adossés à une capacité réelle de paiement dans l'année. En dessous de 25 %, les engagements s'accumulent sans financement certain, créant une forme de dette masquée. Nous proposons que les chambres régionales des comptes disposent d'un pouvoir de contrôle et de sanction en la matière.

Aujourd'hui, les Chambres régionales des comptes (CRC) formulent des recommandations, mais un quart d'entre elles reste non suivie ou ignorée. Nous proposons de transformer ces indicateurs en seuils contraignants. Comme exemple concret de dérive, on peut noter la CRC de Normandie qui en 2020 a documenté un taux de réalisation des investissements de seulement 40 à 51 % à Caen la Mer, un effet d'affichage que le seuil de 25 % aurait prévenu⁶⁷.

Avec la nouvelle règle, toute décision nationale ayant un impact sur la masse salariale locale doit être connue des collectivités avant le vote de leur budget, ce qui supprime l'« effet surprise ». Cette règle simple transformerait la relation budgétaire État-collectivités en imposant la transparence en amont.

TABLEAU 6 : INDICATEURS CONTRAIGNANTS PROPOSÉS POUR PRÉVENIR LES DÉRAPAGES BUDGÉTAIRES DES COLLECTIVITÉS

Indicateur	Seuil	Mécanisme en cas de non-respect
Épargne brute	> 5 %	Justification + plan de redressement
Désendettement	< 10 ans	Suspension emprunt + restriction AP/CP
Couverture AP/CP	$\geq 25\%$ année N	Gel d'AP par les CRC
Information indiciaire	Avant vote budget	Obligation légale de notification

⁶⁷ Communauté d'agglomération et communauté urbaine Caen la Mer (Calvados), Chambre régionale des comptes Normandie, 2022

4. Moderniser la comptabilité publique locale pour passer du contrôle a priori à a posteriori

Les collectivités sont soumises à une double exigence de sincérité budgétaire et de respect des procédures comptables publiques. La superposition des normes budgétaires, la séparation entre ordonnateur et comptable, ainsi que la complexité des circuits de validation rendent la gestion rigide, lente et peu lisible. Selon la Cour des comptes, les tâches comptables représentent environ 15 % du temps des agents administratifs, souvent au détriment de missions à plus forte valeur ajoutée.

- Passer d'un contrôle a priori à un contrôle a posteriori, sauf pour les opérations à risque (comme cela a été fait pour les actes juridiques depuis 1982). Économie potentielle : jusqu'à 1,8 Md€.
- Ouvrir la possibilité aux collectivités volontaires de se doter d'une autonomie comptable encadrée, sur le modèle des agences comptables de l'enseignement supérieur.
- Encourager la création d'agences comptables locales, mutualisées à l'échelle intercommunale. Cette solution, mise en œuvre depuis 2019, allègerait la chaîne de paiement.
- Étendre l'usage de la nomenclature M57 à toutes les collectivités, avec des modules différenciés selon leur taille financière.
- Permettre un accès direct au système Hélios pour les services financiers des collectivités. Actuellement, seuls des fichiers PES permettent l'échange partiel.

Le rapport Ravignon propose une gradation d'options allant jusqu'à l'autonomie financière et comptable complète des collectivités. Cette évolution est la contrepartie naturelle de l'autonomie fiscale retrouvée : on ne peut pas donner aux maires la liberté de fixer le taux de la CSPL tout en leur imposant un circuit comptable du XIXe siècle⁶⁸.

5. Publier une notice fiscale unique pour améliorer la transparence budgétaire pour les citoyens

La transparence est la contrepartie indispensable de l'autonomie fiscale retrouvée. Chaque commune publiera une notice annuelle standardisée commune/EPCI : qui paie quoi, qui décide quoi, qui finance quoi. Ce document adoptera un format unique national, facilitant la comparaison.

L'objectif est de rendre l'action municipale « attribuable ». Ces notices servent d'indicateurs de suivi de l'efficacité publique pour les contribuables.

⁶⁸ Le coût du millefeuille administratif, remis au gouvernement, Boris Ravignon, 2024

B. Libérer le statut de la fonction publique territoriale au profit d'un contrat public unique

La masse salariale est le premier poste de dépenses et le premier facteur de dérapage. Les réformes fiscales et normatives n'auront d'effet durable que si les élus retrouvent une réelle capacité de gestion de leurs effectifs. Or, le statut actuel de la Fonction Publique Territoriale, hérité des réformes de 1983-1984, empêche toute adaptation. La réforme proposée ici est le complément indispensable de la réforme fiscale.

1. Réserver le statut de fonctionnaire aux seules fonctions régaliennes

L'idée de réserver le statut aux seules fonctions « régaliennes » a fait l'objet d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale en 2018 et s'inspire de modèles étrangers (Suède, Pays-Bas, Suisse) où la quasi-totalité des agents publics relève du droit privé, sans que cela nuise à l'impartialité. Cette proposition de réforme consisterait à conserver le statut pour les fonctions régaliennes et à basculer les autres fonctions, formant une majorité de postes dans les collectivités, vers un régime de droit commun, sous contrat, avec négociation collective ou convention sectorielle⁶⁹.

Les avantages attendus sont multiples pour les collectivités territoriales : souplesse accrue dans la gestion des RH ; attractivité renforcée par l'adaptation des rémunérations aux tensions du marché ; responsabilisation accrue des employeurs ; réduction des rigidités statutaires ; et maîtrise de la masse salariale à moyen terme par la limitation des progressions automatiques.

TABLEAU 7 : COMPARAISON DU CADRE RH ACTUEL DES COLLECTIVITÉS AVEC LA RÉFORME PROPOSÉE

Critère	Aujourd'hui (FPT)	Demain (contrat public unique)
Rémunération	Grilles indiciaires rigides, faible part variable	Rémunération adaptée au marché, part variable significative
Recrutement	Concours, délais longs, mobilité limitée	Recrutement direct, mobilité inter-versants facilitée
Discipline	Réintégration automatique si vice de procédure	Rupture indemnisée, régime calqué sur le droit privé
Création de postes	Délibération de l'assemblée requise	Arrêté exécutif, information a posteriori
Point d'indice	Décision nationale, application automatique	Déconnecté : négociation locale/sectorielle
Maîtrise salariale	Progressions automatiques (ancienneté, GVT)	Optimisation selon priorités, fin de l'automatisme

⁶⁹ Proposition de loi visant à réserver le statut de la fonction publique aux agents exerçant une fonction régalienne, n° 794, Assemblée nationale, 2018.

Longtemps taboue, l'idée bénéficie désormais d'une acceptabilité sociale croissante. D'après le sondage Odoxa de 2024, une large majorité des Français est favorable à la rémunération au mérite (72%), au licenciement pour insuffisance professionnelle (72%) et à la remise en cause de la sécurité de l'emploi des fonctionnaires (64%)⁷⁰.

2. Donner cinq leviers de gestion opérationnels aux exécutifs locaux pour assouplir la gestion des RH

Pour effectuer cette transition d'un système immuable vers un système plus souple, les communes doivent être munies de 5 leviers pour leur gestion des ressources humaines.

- **Faciliter le recrutement sur le profil de leurs agents** : l'obligation de publicité sera supprimée lorsqu'un contractuel a été identifié comme compétent.
- **Simplifier le régime disciplinaire** : calquer sur le droit privé, avec une rupture de contrat indemnisée, sans réintégration automatique.
- **Donner plus d'autonomie aux exécutifs** : création/suppression de poste par arrêté. Contrôle de légalité limité aux seuls actes sensibles.
- **Unifier les régimes indemnitaires** : intégrer toutes les primes dans une enveloppe modulable, à la main des employeurs publics.
- **Généraliser les systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH) mutualisés**, complets (paie, entretiens, formation), au niveau intercommunal. Cela répondrait aux 36 000 employeurs isolés.



⁷⁰ Les Français, le secteur public et les fonctionnaires, Sondage Odoxa, 2024

3. Instaurer le non-remplacement des départs à la retraite des fonctionnaires pour réaliser des économies structurelles

L'IGF estime que le renouvellement de près de 60 000 agents chaque année d'ici 2040 pourrait, grâce à une politique de non-remplacement partiel ou à une réorganisation des missions, générer jusqu'à 2 milliards d'euros d'économies annuelles.

Un plan triennal de masse salariale (GPEEC) sera instauré dans chaque collectivité : scénarios point d'indice, prévisions d'absentéisme, avec une revue semestrielle. Ce plan intègre une « réserve d'absorption des chocs nationaux » : une provision budgétaire dédiée aux revalorisations indiciaires décidées par l'État, financée par les économies procédurales⁷¹.

4. Instaurer un plan d'effectifs consolidé lors des transferts de compétences entre les communes et EPCI pour limiter les recrutements

Lors de transferts de compétences entre les communes et l'EPCI, une règle d'anti-empilement doit être mise en place. Cela permet d'inclure un plan d'effectifs consolidé pour les communes et les EPCI, avec une trajectoire d'évitement d'effectifs chiffrée. La coopération intercommunale doit également se concrétiser par la mutualisation des RH, avec des objectifs de résultat mesurables (contrat de résultat), et non sous la simple obligation de moyens. Ce plan doit s'inscrire dans la politique de transparence évoquée précédemment et être contrôlé par la Cour régionale des comptes.



⁷¹ La GPEEC au service du pilotage de la masse salariale : du dialogue budgétaire au dialogue de gestion, Laurence Huberty, manty.eu, 2025

C. Libérer les communes des contraintes et normes administratives inadaptées

Restaurer l'autonomie fiscale et libérer la gestion des RH ne saurait suffire sans une action résolue sur l'organisation et l'efficacité des collectivités. Les structures locales sont freinées par des procédures lourdes, des normes excessives et une gestion fragmentée. Il devient impératif de simplifier les processus internes pour libérer du temps utile et mieux répondre aux attentes des citoyens.

1. Exempter les plus petites communes des normes pour redynamiser l'action locale

Les communes de moins de 1 000 habitants ne disposent ni de service juridique ni d'une équipe administrative en mesure d'assurer la gestion des procédures conçues pour des collectivités d'une tout autre envergure. Il est donc nécessaire de supprimer des obligations de publicité en deçà d'un seuil élevé et les normes pour les affaires courantes (pour les cimetières ou les archives notamment), de dispenser de la consultation obligatoire pour les projets standards et d'alléger le contrôle de légalité. En contrepartie, une responsabilisation accrue des élus doit être mise en œuvre pour éviter les dérives.

2. Alléger les procédures pour toutes les communes pour relancer les projets locaux

a) Réserver les consultations aux projets à fort impact

Dans une logique de rationalisation des procédures d'urbanisme, il est proposé de réserver les consultations auprès des autorités compétentes, notamment celles de l'ABF, de la DREAL, du SDIS, de la DDT et de l'ARS⁷², aux seuls projets présentant un enjeu majeur ou un impact environnemental significatif. Les projets standards, dès lors qu'ils sont conformes aux dispositions des PLU(i), pourraient bénéficier d'un régime allégé, permettant de réduire les délais d'instruction sans compromettre la sécurité juridique ni la qualité des projets.

Par ailleurs, afin de sécuriser les opérations et de limiter les effets dilatoires, un filtrage préalable obligatoire des recours devrait être instauré, assorti de mécanismes de sanction des abus manifestes. Dans cette même logique d'accélération et de simplification, le principe du permis tacite doit être systématisé, sauf dans les cas où une décision explicite et dûment motivée est rendue, assortie de la délivrance automatique d'une attestation de non-opposition.

⁷² Architectes des bâtiments de France (ABF), Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), Service départemental d'incendie et de secours (SDIS), la Direction départementale des territoires (DDT), Agence régionale de Santé (ARS)

Les procédures de participation du public seraient recentrées sur les projets à fort impact, en limitant les enquêtes publiques aux opérations dépassant un certain seuil, notamment les projets de plus de 100 logements, les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou celles relevant du ZAN. Pour les autres projets, une participation simplifiée, encadrée par des échéances fixes, permettrait de concilier l'exigence démocratique et l'efficacité administrative.

b) Relever davantage les seuils de la commande publique et les procédures

Dans une perspective de simplification et de fluidification de la commande publique, il est proposé de relever le seuil sans publicité à 80 000 euros pour les marchés de services et de fournitures, contre 60 000 euros actuellement. Cette évolution s'accompagnerait de la suppression du seuil intermédiaire des marchés à procédure adaptée (MAPA), conformément aux recommandations du rapport Ravignon, afin de clarifier les règles applicables et de réduire la complexité procédurale pour les acheteurs publics.

Par ailleurs, le seuil applicable aux marchés de travaux serait aligné sur 250 000 euros, contre 100 000 euros aujourd'hui, ce qui permettrait une plus grande souplesse dans la passation des contrats, en particulier pour les opérations de taille intermédiaire. Dans le même esprit, les règles encadrant les groupements de commande seraient assouplies afin de favoriser la mutualisation des achats et d'améliorer l'efficacité économique des collectivités et des acteurs publics⁷³.

Enfin, la numérisation complète de la chaîne de passation constitue un levier structurant de modernisation. En facilitant les démarches, en réduisant les délais et en améliorant la transparence, cette transformation digitale pourrait générer des économies significatives, estimées à 1,6 Md€ par an selon le rapport Ravignon⁷⁴.

c) Généraliser la dématérialisation procédurale pour faciliter la gestion des affaires courantes

La généralisation de la dématérialisation constitue un levier essentiel pour accélérer et fiabiliser les procédures administratives. À ce titre, il est proposé de rendre obligatoire une chaîne d'instruction entièrement dématérialisée pour les communes de plus de 10 000 habitants, afin d'harmoniser les pratiques et de réduire significativement les délais de traitement. Cette évolution s'accompagnerait de la mise en place de dossiers « pré-remplis », alimentés automatiquement à partir des bases de données publiques, telles que le cadastre,

⁷³ *Le coût du millefeuille administratif, remis au gouvernement*, Boris Ravignon, 2024

⁷⁴ *Ibid.*

les fichiers fiscaux ou l'état civil, afin de limiter les erreurs, d'alléger les démarches pour les usagers et de réduire le volume de pièces justificatives requises.

En parallèle, la création de tableaux de bord en temps réel destinés aux maires offrirait une meilleure visibilité sur l'état d'avancement des dossiers, facilitant ainsi le pilotage des services et l'identification rapide des points de blocage. Enfin, l'extension de dispositifs éprouvés tels que le modèle GéoPermis, qui a réduit les délais d'instruction de deux à trois mois en Occitanie, contribuerait à diffuser les bonnes pratiques et à renforcer l'efficacité globale du système.

3. Clarifier les compétences pour les élus mais également les citoyens

Dans une logique de clarification institutionnelle et de simplification de l'action publique, il est proposé de préciser les compétences des collectivités.

Les documents de planification intercommunaux, tels que le PLUi, doivent être transmis aux communes. Cette réorganisation s'inscrit dans une logique plus large de répartition claire des compétences par échelon : la commune pour la proximité, le département pour la gestion opérationnelle, et la région pour la planification stratégique. Chaque bloc de compétences serait exclusif afin de mettre fin aux chevauchements actuels, sources d'inefficacité et de complexité.

La tranquillité publique serait renforcée au niveau communal, en particulier dans les villes de plus de 20 000 habitants, tandis que la compétence logement serait clarifiée selon les territoires, entre les départements et les intercommunalités urbaines. Par ailleurs, la fin des financements croisés, estimés à 14 Md€ cumulés, conduirait à désigner un financeur public unique par projet, sauf exception dûment justifiée, le département devenant le guichet unique pour les demandes de subvention.

En complément, le préfet de département serait institué comme interlocuteur unique de l'État pour les élus locaux, répondant à une attente largement partagée, et contribuant à simplifier les relations administratives. Enfin, la réduction des compétences partagées permettrait de réduire significativement les coûts de coordination, estimés à 7,5 Md€ par an, ce qui traduirait un gain d'efficacité structurel pour l'action publique.



D. Libéraliser et rationaliser l'intercommunalité pour en faire un outil au service des maires

La réforme de l'intercommunalité est le dernier verrou à faire sauter. Sans elle, les précédentes réformes risquent d'être absorbées par la logique intercommunale actuelle, qui dilue les responsabilités et gonfle les effectifs. L'objectif n'est pas de supprimer la coopération entre communes, mais de la rendre volontaire, lisible et réversible.

1. Supprimer les intercommunalités actuelles pour les remplacer par un statut unique simplifié

La réforme proposée vise à supprimer les intercommunalités dans leur forme actuelle et à les remplacer par des structures à statut unique, simplifié et entièrement fondées sur le volontariat. En lieu et place de la multiplicité des statuts existants, syndicats, communautés de communes, d'agglomération ou métropoles, serait instauré un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) unique, recentré sur une logique fonctionnelle et dépourvu de fiscalité propre.

Son adhésion serait volontaire, permettant aux communes d'entrer ou de sortir tous les six ans, introduisant ainsi une réelle réversibilité aujourd'hui quasi inexistante (le changement d'EPCI doit être validé par le préfet, une commission départementale et les autres communes de l'EPCI). Sa gouvernance reposerait sur des représentants communaux désignés, et non sur une logique d'assemblée politique autonome, afin de maintenir un lien direct avec les exécutifs municipaux. Par ailleurs, ses compétences seraient librement définies par les communes membres et pourraient évoluer dans le temps, contrairement au système actuel, où elles sont largement imposées en fonction du statut juridique de la structure.

TABLEAU 8 : COMPARAISON DES CARACTÉRISTIQUES DE L'EPCI ACTUEL ET NOUVEL EPCI PROPOSÉ

Critère	EPCI actuel	Nouvel EPCI
Caractère	Obligatoire	Volontaire
Fiscalité	Propre (impôts directs)	Aucune : contributions communales + revenus services
Assemblée	Politique, élection directe possible	Représentants communaux désignés
Compétences	Imposées selon le statut	Librement choisies, réversibles
Réversibilité	Quasi impossible	Entrée ou sortie tous les 6 ans
Doublon fiscal	Reproché (« effet doublon »)	Supprimé

Enfin, cette transformation permettrait de mettre fin au principal grief adressé aux intercommunalités, à savoir le « doublon fiscal ». En supprimant la fiscalité propre des EPCI, leur financement reposerait exclusivement sur les contributions des communes et les revenus issus des services rendus, garantissant une meilleure lisibilité pour les contribuables et une responsabilisation accrue des acteurs locaux.

2. Permettre aux maires le libre choix de transferts de compétences vers leurs EPCI

Alors que, dans le système actuel, la forme de l'EPCI prédéfinit les compétences qu'il prend en charge, le nouvel EPCI unique permet aux communes de choisir librement les compétences à mutualiser, avec quels partenaires et pour une durée minimale de 6 ans. Aucune compétence politique (urbanisme, logement, aménagement) ne pourra être transférée sans délibération libre et réversible. Un rapport annuel obligatoire doit être publié afin d'appliquer une clause dite "Sunset", pour identifier et supprimer les EPCI inutiles.

La constitution des nouveaux syndicats obéira à des règles de cohérence géographique (bassins de vie) et fonctionnelle. Les syndicats gérant un domaine unique (bassins de rivières, énergie) répondant à des logiques géographiques propres pourront être conservés.

Une fois la réforme adoptée, les collectivités disposent d'un délai maximal de 5 ans pour basculer. Au cours des deux premières années, les projets de nouveaux syndicats seront élaborés localement. Dans les trois années suivantes, la mise en place effective (arrêtés de création, transferts de compétences et de personnel, dissolution des anciennes structures). Le préfet du département sera maître d'orchestre de la transition, validant les périmètres et compositions.

3. Supprimer les pouvoirs politiques et fiscaux des intercommunalités pour restaurer la responsabilité politique à l'échelon communal.

Le régime financier des nouveaux syndicats sera dépourvu de fiscalité propre. Le budget sera alimenté par les contributions des communes et les recettes des services. L'absence de fiscalité propre garantit aux contribuables une stabilité et évite l'effet de « doublon fiscal ». Ce modèle financier renforce la responsabilisation des communes.

Contrairement aux EPCI actuels, les membres de l'EPCI ne seront pas désignés lors de l'élection municipale, ce qui permet de dépolitiser et de donner plus de pouvoir aux communes. Un examen systématique tous les 15 ans de chaque syndicat, réalisé par une mission d'inspection sous l'égide du préfet, est proposé. En lien avec l'évaluation, le préfet est conféré un pouvoir de dissolution d'office.

Le citoyen, pourra enfin identifier clairement le responsable de chaque décision : le maire pour la proximité, le président de syndicat pour les services mutualisés, le président du département pour les politiques opérationnelles. La chaîne de responsabilité sera rétablie : celui qui décide rend des comptes, celui qui lève l'impôt gère le service.

Ce modèle de gouvernance s'inspire du fonctionnement des anciens syndicats de communes, qui a fait ses preuves. Il ne s'agit pas d'un retour en arrière, mais d'un retour au bon sens : la coopération intercommunale doit être un outil au service des maires, et non une couche politique supplémentaire qui les dépossède.



TABLEAU DE NOS PROPOSITIONS POUR REDONNER AUX COMMUNES LES MOYENS DE GOUVERNER

#	Axe	Proposition	Contenu
A.1	Fiscalité	Création d'une Contribution aux Services Publics Locaux (CSPL)	Nouvel impôt local (22 Md€) se substituant à la fraction de TVA (12 Md€) et à une part de la DGF (10 Md€). Taux librement fixé par les communes, assiette fondée sur l'usage des services communaux. Strictement neutre sur le plan macro-budgétaire.
A.2	Fiscalité	Rendre le principe décideur-payeur opposable	Toute exonération imposée par la loi nationale doit être intégralement compensée sur la base d'une évaluation actualisée et transparente. Harmonisation du régime des exonérations. Évaluation annuelle du coût transmise au Parlement et aux associations d'élus.
A.3	Fiscalité	Trois indicateurs budgétaires juridiquement contraignants	Épargne brute > 5 % (sinon plan de redressement obligatoire), capacité de désendettement < 10 ans (sinon suspension d'emprunt + restriction AP/CP), couverture AP/CP \geq 25 % à l'année N (sinon gel d'AP par les CRC). Information indiciaire obligatoire avant vote du budget.
A.4	Fiscalité	Passage du contrôle comptable a priori au contrôle a posteriori	Réforme de la comptabilité publique locale : contrôle a posteriori sauf opérations à risque. Autonomie comptable encadrée pour les collectivités volontaires, agences comptables mutualisées à l'échelle intercommunale, généralisation de la nomenclature M57, accès direct au système Hélios.
A.5	Fiscalité	Notice fiscale unique publiée annuellement par chaque commune	Document annuel standardisé commune/EPCI au format national unique : qui paie quoi, qui décide quoi, qui finance quoi. Rend l'action municipale « attribuable ». Sert d'indicateur de suivi de l'efficacité publique pour les contribuables.
B.1	Ressources humaines	Statut de fonctionnaire remplacé par un contrat public unique	Basculement des autres fonctions vers un contrat public unique de droit commun avec négociation collective ou convention sectorielle. Rémunération adaptée au marché avec part variable, recrutement direct, rupture indemnisée, création/suppression de poste par arrêté exécutif.

#	Axe	Proposition	Contenu
B.2	Ressources humaines	Cinq leviers de gestion RH pour les exécutifs locaux	1) Recrutement sur profil sans obligation de publicité. 2) Régime disciplinaire calqué sur le droit privé, rupture indemnisée sans réintégration automatique. 3) Création/suppression de poste par arrêté, contrôle de légalité limitée aux actes sensibles. 4) Unification des régimes indemnitaires en enveloppe modulable. 5) SIRH mutualisés au niveau intercommunal.
B.3	Ressources humaines	Économies structurelles via les départs à la retraite	Plan triennal de masse salariale (GPEEC) dans chaque collectivité : scénarios point d'indice, prévisions d'absentéisme, revue semestrielle. Réserve d'absorption des chocs nationaux (provision budgétaire dédiée aux revalorisations indiciaires décidées par l'État).
B.4	Ressources humaines	Plan d'effectifs consolidé lors des transferts communes/EPCI	Règle d'anti-empilement avec trajectoire d'effectifs chiffrée lors de tout transfert de compétences. Mutualisation RH avec objectifs de résultat mesurables (contrat de résultat, non simple obligation de moyens). Contrôle par la Chambre régionale des comptes.
C.1	Simplification des normes	Exemption normative pour les communes de moins de 1000 habitants	Suppression des obligations de publicité et des normes pour les affaires courantes (cimetières, archives), dispense de consultation obligatoire pour projets standards, allègement du contrôle de légalité. Contrepartie : responsabilisation renforcée des élus pour éviter les dérives.
C.2a	Simplification des normes	Urbanisme : consultations réservées aux projets à fort impact	Régime allégé pour projets conformes aux PLU(i) (pas de consultation ABF/DREAL/SDIS/DDT/ARS). Filtrage préalable obligatoire des recours, sanctions des abus manifestes. Permis tacite systématisé. Participation simplifiée limitée aux projets > 100 logements, ICPE ou ZAN.
C.2b	Simplification des normes	Commande publique : seuils relevés et procédures simplifiées	Seuil sans publicité relevé à 80 000 € (services/fournitures, contre 60 000 € actuellement). Suppression du seuil MAPA. Seuil travaux porté à 250 000 € (contre 100 000 €). Assouplissement des groupements de commande. Numérisation complète de la chaîne de passation.

(SUITE) TABLEAU DE NOS PROPOSITIONS POUR REDONNER AUX COMMUNES LES MOYENS DE GOUVERNER

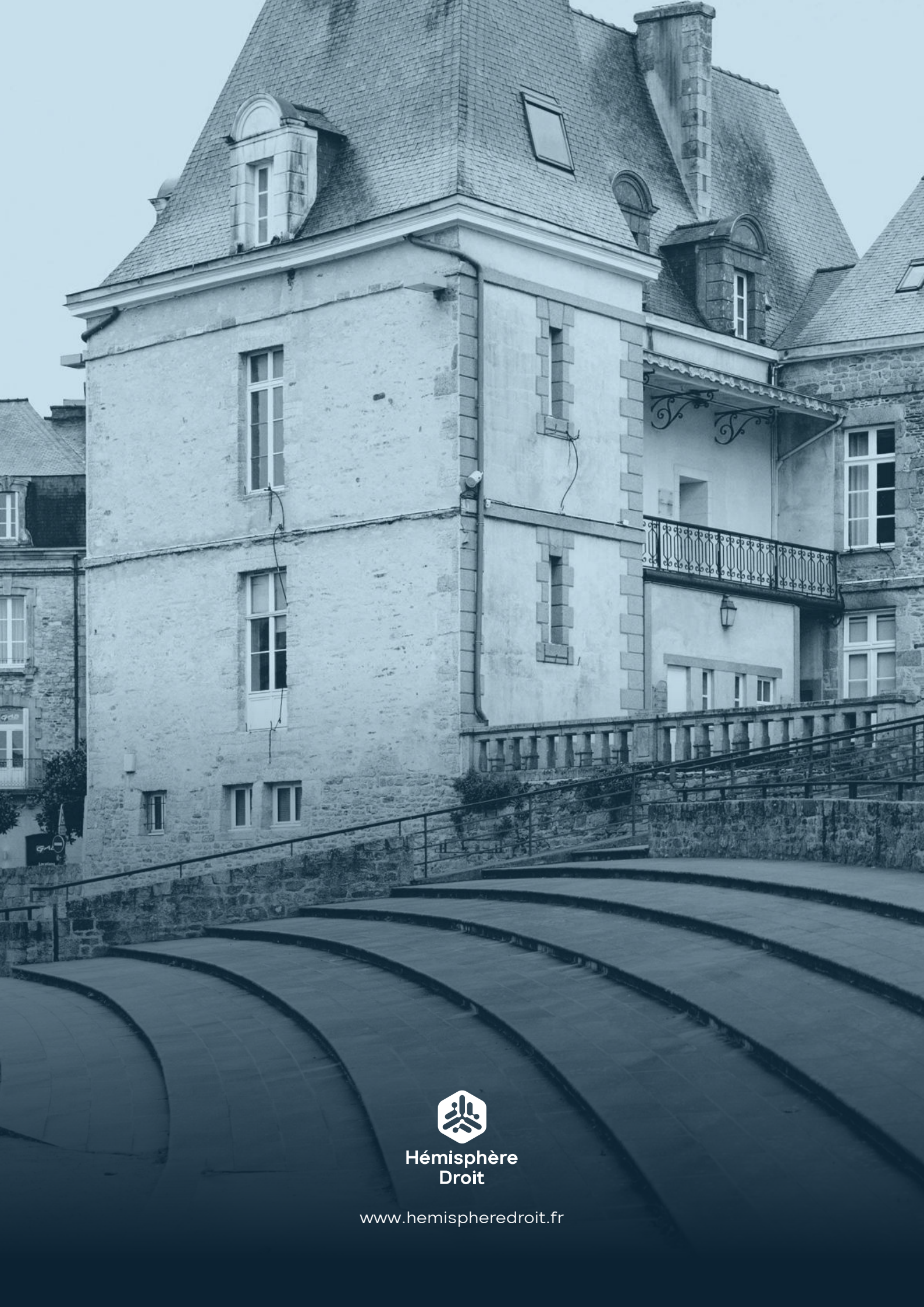
#	Axe	Proposition	Contenu
C.2c	Simplification des normes	Généralisation de la dématérialisation des procédures	Chaîne d'instruction entièrement dématérialisée obligatoire pour les communes > 10 000 habitants. Dossiers pré-remplis à partir des bases publiques (cadastre, fichiers fiscaux, état civil). Tableaux de bord en temps réel pour les maires. Extension du modèle GéoPermis (-2 à 3 mois de délais en Occitanie).
C.3	Simplification des normes	Clarification des compétences par blocs exclusifs et lisibles	PLUi rendus aux communes. Compétences exclusives par échelon : commune (proximité), département (opérationnel), région (planification stratégique). Fin des financements croisés. Département comme guichet unique de subvention. Préfet de département comme interlocuteur unique de l'État.
D.1	Intercommunalité	Remplacement des intercommunalités par un EPCI unique simplifié	Un EPCI unique, volontaire, sans fiscalité propre (financé par contributions communales + recettes de services). Remplace syndicats, CC, CA, métropoles. Adhésion et sortie tous les 6 ans. Gouvernance par représentants communaux désignés, non élection directe. Compétences librement définies par les membres.
D.2	Intercommunalité	Compétences librement choisies et réversibles par les maires	Aucun transfert de compétence politique (urbanisme, logement, aménagement) sans délibération libre et réversible. Rapport annuel obligatoire avec clause « Sunset » pour identifier et supprimer les EPCI inutiles. Règles de cohérence géographique (bassins de vie). Syndicats mono-domaine (énergie, rivières) conservés.
D.3	Intercommunalité	Restauration de la responsabilité politique au niveau communal	Membres du nouvel EPCI non désignés lors de l'élection municipale (dépolitisation). Examen systématique de chaque syndicat tous les 15 ans par mission d'inspection sous l'égide du préfet. Pouvoir de dissolution conféré au préfet. Chaîne de responsabilité claire : maire / président syndicat / président de département.

RÉFÉRENCES

- *Élections municipales et communautaires 2026 : publication des candidatures du 1er tour*, Ministère de l'Intérieur, 2026 www.interieur.gouv.fr/actualites/communiqués-de-presse/elections-municipales-et-communautaires-2026-publication-des-candidatures-du-1er-tour
- *Élections municipales 2026 : premier tour le 15 mars*, vie-publique.fr, 2026 www.vie-publique.fr/en-bref/302460-elections-municipales-2026-premier-tour-le-15-mars
- *Le coût du millefeuille administratif, remis au gouvernement*, Boris Ravignon, 2024 www.vie-publique.fr/rapport/294451-couts-des-normes-et-enchevetrement-competences-etat-et-collectivites
- *La situation des finances publiques début 2025*, Cour des comptes, 2025 www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-02/20250213-Situation-des-finances-publiques-debut-2025_0.pdf
- *Décision n° 2009-599 DC Loi de finances pour 2010*, Conseil constitutionnel, 2009 www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009599DC.htm
- *Décision n° 2019-796 DC Loi de finances pour 2020*, Conseil constitutionnel, 2019 www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019796DC.htm
- *Décision n° 98-405 DC Loi de finances pour 1999*, Conseil constitutionnel, 1998 www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1998/98405DC.htm
- *Charte européenne de l'autonomie locale Strasbourg*, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, 1985 rm.coe.int/168071a600
- *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt*, Cour des comptes, 2025 www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-01/20250115-L_evolution-de-la-repartition-des-impots-locaux-entre-menages-et-entreprises-et-de-la-deterritorialisation-de-limpot_1.pdf
- *Rapport public thématique Les finances publiques locales 2023 - fascicule 2*, Cour des comptes, 2023 www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20231024-Fipulo-2023-Fasc-2.pdf
- *Rapport n°834 de la commission d'enquête sur la libre administration des collectivités territoriales*, Sénat, 2025 www.senat.fr/rap/r24-834/r24-8341.pdf
- *Tax revenue statistics*, Eurostat, Commission européenne, 2017 ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tax_revenue_statistics
- *Les finances des collectivités locales en 2020*, Observatoire des finances et de la gestion publique locale et DGCL, 2020 www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p0713xg6.textelimage
- *Les finances des collectivités locales en 2024*, Observatoire des finances et de la gestion publique locale et DGCL, 2024 www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/294943.pdf
- *Les finances publiques locales 2025, Fascicule 1*, Cour des Comptes, 2025 www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-06/20250627-Finances-publiques-locales-2025.pdf
- *Logements sociaux : à quand une compensation intégrale et effective de l'exonération de taxe foncière ?*, La Gazette des communes, 2024 www.lagazettedescommunes.com/919219/logements-sociaux-a-quand-une-compensation-integrale-et-effective-de-lexoneration-de-taxe-fonciere/
- *Les taxes foncières*, Cour des comptes, 2023 www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230227-S2023-0028-Taxes-foncieres.pdf
- *Décentralisation : Le temps de la confiance*, Rapport d'Eric Woerth au Président de la République, 2024 www.vie-publique.fr/rapport/294470-decentralisation-le-temps-de-la-confiance
- *Fiche 3.2, Chapitre 3 Les finances des administrations publiques locales*, DGCL, 2024 https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Etudes-et-statistiques/Les%2520collectivit%25C3%25A9s%2520locales%2520en%2520chiffres/Les%2520collectivit%25C3%25A9s%2520en%2520chiffres/2024/Texte_Chap%25203_2024.pdf
- *Les finances publiques locales 2025, Fascicule 2*, Cour des Comptes, 2025 www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-09/20250930-Finances-publiques-locales-2025-fascicule2.pdf
- *Fin des « contrats de Cahors » : réactions mitigées après le discours d'Elisabeth Borne*, Public Sénat, 2022 www.publicsenat.fr/actualites/politique/fin-des-contrats-de-cahors-une-avancee-considerable-mais-pas-encore-satisfaisante

- *Revue de dépenses, Masse salariale et achats et charges externes des collectivités territoriales*, IGF, 2023 www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2024/Rapport%20Masse%20salariale%20des%20collectivit%C3%A9s%20territoriales.pdf
- *Les collectivités locales en chiffres 2024*, Direction générale des collectivités locales, 2024 www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Etudes-et-statistiques/Les%20collectivit%C3%A9s%20locales%20en%20chiffres/Les%20collectivit%C3%A9s%20en%20chiffres/2024/BAT2web-CL_en_chiffres_2024.pdf
- *Rapport public d'activité 2023*, Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), 2023 www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/inlinedocs/2cc5e1123c95830ee392a3d114ae908/cnen-rpa-2023.pdf
- *Travailler dans la fonction publique – Le défi de l'attractivité*, France Stratégie, 2024 www.strategie-plan.gouv.fr/publications/travailler-fonction-publique-defi-de-lattractivite
- *Les Français, le secteur public et les fonctionnaires*, Sondage Odoxa, 2024 www.odoxa.fr/sondage/7-francais-sur-10-approuvent-lidee-de-faciliter-le-licenciement-des-fonctionnaires/
- *Pour une intercommunalité de la confiance, au service des territoires*, Sénat, 2025 www.senat.fr/rap/r24-900/r24-900.html
- *Simplification des normes imposées aux collectivités territoriales : des paroles aux actes*, Sénat, 2023 www.senat.fr/rap/r22-542/r22-5420.html
- *Marchés publics dans l'UE - Recul de la concurrence pour les contrats de travaux, de biens et de services passés entre 2011 et 2021*, Cour des comptes européenne, 2023 www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_FR.pdf
- *Passer de la défiance à la confiance : pour une commande publique plus favorable aux PME*, Sénat, 2015 www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-082-1-notice.html
- *La délivrance des autorisations d'urbanisme*, Cour des comptes, 2024 www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-09/20240926-La-delivrance-des-permis-de-construire_1.pdf
- *Réinventer les régions de France pour revivifier la citoyenneté*, Gérard-François Dumont, 2021 shs.hal.science/halshs-03146402/file/regions-france-citoyennete-gerard-francois-dumont-2161-h213.pdf
- *L'intercommunalité en France*, Cour des comptes, 2005 www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/RapportIntercommun.pdf
- *Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, Cour des comptes, 2017 www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/20171011-rapport-finances-publiques-locales.pdf
- *Commentaire de la décision 2022-1013 QPC*, Conseil constitutionnel, 2023 oos.cloudgouv-eu-west-1.outscale.com/ccqpc-drupal-prd/dqpc/commentaire/commentaire_D%C3%A9cision-n%C2%B0-2022-1013-QPC-du-14-octobre-2022.pdf
- *Proposition de loi visant à réserver le statut de la fonction publique aux agents exerçant une fonction régaliennne*, n° 794, Assemblée nationale, 2018 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b0794_proposition-loi
- *La GPEEC au service du pilotage de la masse salariale : du dialogue budgétaire au dialogue de gestion*, Laurence Huberty, manty.eu, 2025 www.manty.eu/post/gpeec-pilotage-masse-salariale
- *Les effectifs de la fonction publique de 1997 à 2024*, Fipeco, 2024 <https://fipeco.fr/pdf/emploispublics2024.pdf>
- *L'intercommunalité en France*, Cour des comptes, 2005 www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/RapportIntercommun.pdf
- *Plan local d'urbanisme intercommunal de Toulouse Métropole : la Cour confirme son annulation*, Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2022 bordeaux.cour-administrative-appel.fr/decisions-de-justice/dernieres-decisions/plan-local-d-urbanisme-intercommunal-de-toulouse-metropole-la-cour-confirme-son-annulation
- *Rapport sur la situation des finances publiques locales Annexe au projet de loi de finances pour 2025*, Assemblée nationale, 2024 www2.assemblee-nationale.fr/static/17/Annexes-DL/PLF-2025/X-Rapport_sur_la_situation_des_finances_publiques_locales.pdf
- *Droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière : taux, abattements de base et réductions de taux applicables au 1er février 2026*, Ministère des finances, 2026 www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/1_metier/3_partenaire/notaires/dmto/dmto_2026-02.pdf

- *Communauté d'agglomération et communauté urbaine Caen la Mer*, chambre régionale des comptes Normandie, 2022 www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-dagglomeration-et-communaute-urbaine-caen-la-mer-calvados
- *Suppression de la taxe d'habitation et réallocation de la fiscalité locale*, rapport IPP, 2020 www.ipp.eu/wp-content/uploads/2020/10/suppression-taxe-habitation-et-reallocation-fiscalite-locale-ipp-octobre-2020.pdf
- *Tableau répartition des compétences*, DGCL, 2025 https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/3.%20Animer%20les%20territoires/Tableau%20r%C3%A9partition%20des%20comp%C3%A9tences_actualisation%20au%20220825.pdf



Hémisphère
Droit

www.hemispheredroit.fr