

Démocratie

POUR UNE NOUVELLE RÉFLEXION TRANSPARTISANE SUR LA DÉCENTRALISATION

Camille Chaussinand, Didier Locatelli, Jacques Dubay, André Vallini

26/01/2026

Pourquoi certains territoires se sentent-ils relégués ? Comment la République a-t-elle organisé – ou désorganisé – son propre ancrage ? Quelle place réelle est accordée aux habitants, aux élus locaux, aux institutions ? Refusant les caricatures, récusant les oppositions simplistes entre rural et urbain, entre Paris et la « province », ce rapport plaide pour une vision renouvelée de l'action publique territoriale, plus lucide, plus démocratique, plus exigeante. Une vision capable de penser ensemble la justice sociale, la décentralisation effective et la reconnaissance des attachements locaux comme autant de leviers de résilience collective.

Propositions

Nos propositions permettent de générer des économies d'échelle significatives en rationalisant l'organisation territoriale et en mutualisant les compétences. La fusion des communes et la simplification de la carte intercommunale à partir des zones d'emploi réduisent le nombre d'entités administratives et favorisent la concentration des moyens humains et financiers. La suppression du niveau départemental et, par conséquent, la réduction du nombre d'élus, au profit de fédérations d'EPCI, allègent la structure institutionnelle et limite les doublons. Par ailleurs, l'obligation de plans d'urbanisme intercommunaux, la coordination *via* des contrats de réciprocity et la recentralisation de certaines fonctions (fiscalité, planification) permettent une gestion plus stratégique et plus efficiente des ressources. Ces mesures, bien accompagnées, sont à même de rationaliser la dépense publique tout en renforçant la lisibilité de l'action locale.

L'organisation territoriale

La complexité actuelle de la carte communale et intercommunale nuit à la cohérence des politiques publiques. Le millefeuille institutionnel et les périmètres parfois incohérents produisent

des effets contre-productifs²: dilution des responsabilités, redondance des compétences, inefficacité des investissements.

L'organisation du bloc local

Il est donc nécessaire d'aligner les périmètres de gouvernance avec les réalités fonctionnelles du territoire, notamment en matière d'emploi, de mobilité, de santé ou de logement. Cela passe par une rationalisation assumée de la carte locale, par une montée en puissance de l'intercommunalité et par une meilleure articulation avec les enjeux interterritoriaux et supra-territoriaux. Il ne s'agit pas de faire disparaître les communes, mais de réorganiser intelligemment les centralités pour redonner de la force à l'action publique locale :

- rationaliser la carte communale et mettre les centralités sur leur bon périmètre ;
- encourager la création des communes-communautés dans les secteurs ruraux ;
- rationaliser la carte intercommunale à partir des zones d'emploi ;
- réserver le statut de métropole aux capitales régionales et leur donner le statut de collectivité territoriale (modèle lyonnais) ;
- rendre obligatoire l'élaboration de projet de territoire en lien avec des assemblées citoyennes locales désignées par tirage au sort ;
- supprimer la planification communale (sauf pour les communes-communautés) et rendre obligatoire l'élaboration des Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) ;
- structurer institutionnellement la coopération interterritoriale et rendre obligatoire l'adhésion des EPCI à un pôle métropolitain ou à un PETR ;
- rendre obligatoire la signature de contrats de réciprocité.

L'organisation du bloc territorial

Les régions doivent redevenir le pivot de la planification stratégique. Depuis la réforme territoriale de 2015, les grandes régions peinent à affirmer leur rôle faute de périmètres adaptés, de coordination avec l'État déconcentré, et de lisibilité pour les citoyens. Quant aux départements, ils incarnent aujourd'hui un niveau redondant, dont les fonctions peuvent être assurées autrement, en lien avec les intercommunalités renforcées. Nous proposons une réorganisation qui vise à clarifier les rôles, à simplifier la gouvernance, et à assurer une plus grande efficacité de l'action publique dans la durée :

- redécouper les périmètres régionaux ;
- organiser la planification régionale à partir des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) ;

- renforcer le contrôle de l'État sur la planification régionale ;
- supprimer le statut de collectivité territoriale des départements et en faire des fédérations d'EPCI.

L'organisation politique

Réformer la carte des compétences et des périmètres sans repenser les modalités d'exercice du pouvoir local reviendrait à en rester à une logique purement technocratique. La démocratie territoriale française souffre à la fois d'un manque de clarté, d'un déficit de légitimité et d'un enfermement dans des pratiques de gestion routinière. Les élus locaux exercent des responsabilités majeures sans toujours disposer des outils, de la formation ou de la légitimité suffisante. Il faut donc refonder les règles du jeu démocratique local : simplifier la représentation, renforcer l'échelon intercommunal, former systématiquement les élus à leurs responsabilités et faire émerger une nouvelle culture de la gouvernance publique. Cela passe aussi par une clarification de l'accès au pouvoir local et de son exercice : moins d'élus, mieux formés, élus plus directement par les citoyens sur des projets lisibles à l'échelle pertinente. Ainsi, il s'agit de :

- former obligatoirement les élus en début de mandat sur plusieurs thématiques (finances, gouvernance, gestion de crise, juridique...);
- élire les conseillers communautaires au suffrage direct à partir d'une circonscription unique (périmètre de l'EPCI);
- supprimer l'élection des conseillers départementaux au suffrage et composer les assemblées départementales par la désignation de conseillers communautaires.

La fiscalité

Aucune réforme territoriale ne peut réussir sans une refonte de la fiscalité locale. Aujourd'hui, le système fiscal est à la fois injuste, illisible et inadapté aux défis contemporains. Il renforce les inégalités entre territoires tout en alimentant une logique de concurrence plutôt que de coopération. La réforme fiscale que nous prônons vise une triple exigence : justice entre les territoires, autonomie financière réelle des collectivités et efficacité de l'investissement public. À fiscalité constante, une meilleure répartition permettrait de dégager des marges de manœuvre sans alourdir le poids sur les contribuables. Ainsi, il s'agit de :

- déterritorialiser la fiscalité et organiser une péréquation régionale et nationale ;
- faire transiter l'ensemble des dotations de l'État par les EPCI.

Avant-propos, par Camille Chaussinand

Issu de ce que l'on appelle un « territoire rural », et nous déconstruirons ce terme, j'ai toujours souhaité comprendre nos pratiques et traduire leur nature, leur évolution et leur fréquence.

J'ai vécu, tôt, le cycle infernal d'une crise qui touche un territoire : départ d'une entreprise nourricière, hausse du chômage, des commerces qui ferment, une vie de village qui disparaît, des pratiques qui évoluent, une santé mentale qui se dégrade, un niveau de vie qui diminue, des familles qui se déchirent, la naissance d'un sentiment de déclassement... Ces territoires sont devenus des espaces de relégation où le sentiment d'abandon s'est enraciné. Je prendrai un exemple : la vague de délocalisations industrielles qui a frappé la France à partir des années 1980-1990. Ce phénomène a particulièrement affecté les territoires ruraux et périurbains, où l'usine n'était pas seulement un employeur, mais aussi un repère social, un élément structurant de la vie quotidienne. Jérôme Fourquet, dans *L'archipel français*¹, souligne à quel point ces fermetures ont bouleversé l'organisation de ces territoires : « L'effacement du monde ouvrier s'est accompagné de la disparition progressive des infrastructures et des modes de vie qui lui étaient associés. »

L'exemple de Bacou, à Lamastre en Ardèche, dans une petite bourgade isolée de 2 400 habitants, illustre parfaitement cette dynamique. Cette entreprise, spécialisée dans la fabrication de chaussures de protection depuis les années 1970, était un acteur économique clé dans sa région. Pendant des décennies, elle a fait vivre des centaines de familles, avant d'être progressivement démantelée au profit de sites de production en Slovaquie, jugés plus compétitifs. Ce départ en 2007 n'a pas seulement précarisé les anciens salariés, il a aussi bouleversé le quotidien de leurs familles et des générations suivantes. Centaines d'emplois par centaines d'emplois, cette crise industrielle, économique, culturelle, sociale s'est démultipliée.

Les conséquences sur les individus ont été multiples. Pour les parents, la perte de l'emploi a souvent signifié une reconversion difficile, l'entrée dans des emplois tertiaires précaires ou le basculement dans le chômage de longue durée. Pour les enfants, le départ de l'usine a parfois marqué la fin d'une trajectoire familiale stable et la montée d'une angoisse face à l'avenir. Les effets psychologiques ont été sous-estimés : sentiment d'inutilité, perte de repères, dépression, addictions. Certains ont tenté de fuir ces territoires en quête d'opportunités ailleurs, quand d'autres ont dû composer avec un avenir rétréci, marqué par le déclassement social.

J'ai souhaité réunir plusieurs paroles, de nature et d'origine différente, pour d'abord comprendre le glissement qui s'est opéré ces dernières années sur les mots « territoire » et « ruralité ». D'un certain mépris de classe à une renaissance magnifiée, qu'est-ce qui a bien pu se passer pour que

ces termes, qui représentent tout ce qui s'éloigne de Paris et d'une grande ville, soient directement affiliés à la campagne et à un mode de vie idéalisé ? Moqués par certains, glorifiés par d'autres.

Ce que j'ai observé à Lamastre, ce que beaucoup ont vécu ailleurs sans toujours avoir les mots pour le dire, m'a conduit à interroger plus largement notre rapport aux territoires. Car derrière les cartes administratives, les plans de relance et les slogans politiques, ce sont des vies, des cultures, des équilibres sociaux qui vacillent ou se recomposent. Le mot « territoire » est devenu un refuge autant qu'un écran : on y projette nos nostalgies, nos peurs, nos espoirs, parfois nos impostures. Ce rapport est né de cette ambivalence. Il tente de déplier les fils d'un récit que l'on croit connaître, mais dont les soubassements restent souvent obscurs. Pourquoi certains territoires se sentent-ils relégués ? Comment la République a-t-elle organisé – ou désorganisé – son propre ancrage ? Quelle place réelle est accordée aux habitants, aux élus locaux, aux institutions ?

Pour répondre à ces questions, j'ai voulu croiser les regards : celui d'un enfant de la France périphérique, celui de l'enseignant en sciences sociales, celui du praticien engagé au cœur des politiques publiques. Ce rapport est un essai, mais aussi une alerte. Il refuse les caricatures, récuse les oppositions simplistes entre rural et urbain, entre Paris et la « province ». Il plaide pour une vision renouvelée de l'action publique territoriale, plus lucide, plus démocratique, plus exigeante. Une vision capable de penser ensemble la justice sociale, la décentralisation effective et la reconnaissance des attachements locaux comme autant de leviers de résilience collective.

Enfin, notre analyse, qui tente modestement de s'éloigner des caricatures simplistes que nous lisons et entendons depuis plusieurs mois sur les territoires ruraux, fait la promotion d'une nouvelle réflexion transpartisane sur la décentralisation qui prendrait la forme d'un nouveau comité Balladur.

La décentralisation ne doit jamais être une question de camp politique ou d'affrontement entre territoires, pas plus qu'elle ne saurait être une occasion supplémentaire de rivalité entre l'État et les collectivités. Elle ne devrait être qu'un rendez-vous avec la cohérence et la responsabilité. La France n'a pas besoin d'une énième réforme, *a fortiori* si elle est précipitée, mais d'une réflexion collective qui recommence le travail là où il s'est arrêté : en confrontant les impasses accumulées depuis quarante ans, en replaçant la commune au cœur du raisonnement et en assumant l'exigence d'une vision véritablement transpartisane. Un pays ne se réforme pas à la va-vite en fin de quinquennat. Il se réforme durablement, lorsque ses responsables politiques acceptent de regarder ensemble ce qui ne fonctionne plus, et d'ouvrir un champ de réflexion qui ne soit pas dicté par l'urgence ou les postures. C'est cette démarche qu'il faut retrouver en se fixant pour mission d'alimenter les programmes des prochains candidats aux élections présidentielles de 2027.

Table des matières

Avant-propos

Camille Chaussinand, maître de conférences associé à Sciences Po Grenoble, directeur de la chaire Gestion et communication de crise et consultant indépendant auprès des collectivités territoriales et des chefs d'entreprise

La question communale, angle mort de la décentralisation

Didier Locatelli, sociologue, directeur et fondateur du cabinet de conseil New Deal

L'inspiration du rapport Balladur

L'acte III, un mouvement inédit de recomposition et de réorganisation

L'acte III, une réforme inachevée

L'enjeu de la rationalisation communale n'est pas de réduire le nombre de commune

Les centralités (urbaines et rurales), impensées de la réforme territoriale et de la construction intercommunale

L'incontournable intercommunalité

L'émergence de la logique de bloc communal

Les limites de la logique de bloc local et la logique de communes-communauté

L'inter-territorialité : troisième échelle du local à structurer

Communalisme et ruralisme : la revanche imaginaire des territoires

Camille Chaussinand, maître de conférences associé à Sciences Po Grenoble, directeur de la chaire Gestion et communication de crise et consultant indépendant auprès des collectivités territoriales et des chefs d'entreprise

Quand la campagne devient un slogan : genèse d'un récit politique

Le mythe mobilisateur de la fracture territoriale : la « ruramythé »

La France périphérique : du récit victimaire à l'arme électorale

Engagement, proximité et loi 3DS : quand l'État sacrifie le bon sens au profit du storytelling

Le manque de courage politique pour redéfinir un territoire français cohérent

Un nouvel acte de décentralisation : changer de méthode, changer d'échelle

Entretien avec **André Vallini**, ancien ministre, avocat, enseignant à Sciences Po

L'esprit du comité Balladur : une volonté de réforme ambitieuse

Réformer l'État territorial : un affrontement de visions

Communes, intercommunalités et loi RCT

Pour un acte IV de la décentralisation : quelles priorités ?

Le poids du récit ruraliste : entre nostalgie et conservatisme

Trois idées reçues sur la « ruralité »

Gouverner localement, entre promesse républicaine et complexité institutionnelle

Entretien avec **Jacques Dubay**, président de la communauté de communes Rhône-Crussol (Ardèche)

Itinéraire et ancrage territorial

Une trajectoire d'engagement pragmatique

La commune aujourd'hui : entre attachement et impuissance

Intercommunalité : levier ou contrainte ?

Réformes institutionnelles et perspectives de décentralisation

Conclusion : faire aimer l'intercommunalité

1. Jérôme Fourquet, *L'archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée*, Paris, Seuil, 2019.