

Comment simplifier le mille-feuille territorial en France ?

Le système administratif français est souvent comparé à un "mille-feuille" en raison de ses nombreuses couches territoriales qui se superposent. Cette complexité, critiquée tant par les citoyens que par les acteurs politiques, représente un défi majeur pour la modernisation de l'État français. Notre présentation analyse les enjeux, les tentatives de réforme passées et propose des pistes concrètes pour simplifier cette organisation territoriale unique au monde.



Le mille-feuille territorial : un empilement complexe

La France présente une organisation territoriale particulièrement dense et stratifiée, souvent qualifiée de "millefeuille administratif" en raison de la superposition de multiples échelons. Cette structure complexe est le fruit d'une longue histoire administrative qui combine héritage révolutionnaire et adaptations successives.

Avec près de **36 000 communes** (soit 40% des communes européennes), **101 départements** (dont 96 en métropole et 5 outre-mer), **13 régions** métropolitaines et plus de **1 000 intercommunalités**, la France dispose d'une densité administrative sans équivalent en Europe.

Cette organisation fait l'objet de critiques récurrentes, notamment en ce qui concerne :

- La lourdeur des procédures administratives
- Les coûts élevés de fonctionnement
- Les chevauchements de compétences entre les différents échelons
- La difficulté pour les citoyens de s'y retrouver



À l'approche des élections législatives de 2024, plusieurs formations politiques dont le parti présidentiel d'Emmanuel Macron et le Rassemblement National ont fait de la simplification de ce système un axe majeur de leur programme, témoignant d'une préoccupation partagée sur l'échiquier politique.

Cette complexité administrative engendre des conséquences concrètes pour les Français : délais rallongés pour les projets locaux, difficulté à identifier le bon interlocuteur pour résoudre un problème, et sentiment de distance avec les instances décisionnelles.

La réalité du mille-feuille territorial français

Communes

36 000 communes, dont 86% comptent moins de 2 000 habitants. Échelon historique le plus proche des citoyens, mais souvent trop petit pour porter des projets d'envergure.

Intercommunalités

Plus de 1 250 structures (métropoles, communautés urbaines, d'agglomération ou de communes) créées pour mutualiser les moyens, mais ajoutant paradoxalement un niveau supplémentaire.

Départements

101 départements chargés de l'action sociale, des collèges et des routes départementales. Échelon contesté mais résistant aux tentatives de suppression.

Régions

13 régions métropolitaines aux compétences élargies (développement économique, transports, lycées). Renforcées par la réforme de 2016 mais toujours en quête de légitimité.

"[Trop de couches, trop de complexité](#)" : cette critique récurrente résume le sentiment de nombreux Français face à une organisation territoriale peu lisible qui génère confusion, lenteurs administratives et coûts élevés.

Cette architecture complexe entraîne des surcoûts estimés à plusieurs milliards d'euros par an et des délais administratifs qui pénalisent l'efficacité de l'action publique locale. La France compte ainsi plus d'élus locaux (environ 550 000) que l'ensemble des autres pays européens réunis.

Réformes majeures déjà engagées



La France a déjà entrepris plusieurs tentatives de simplification de son organisation territoriale au cours de la dernière décennie. Ces réformes ont visé à rationaliser le système sans pour autant remettre en question l'existence même des différents échelons.

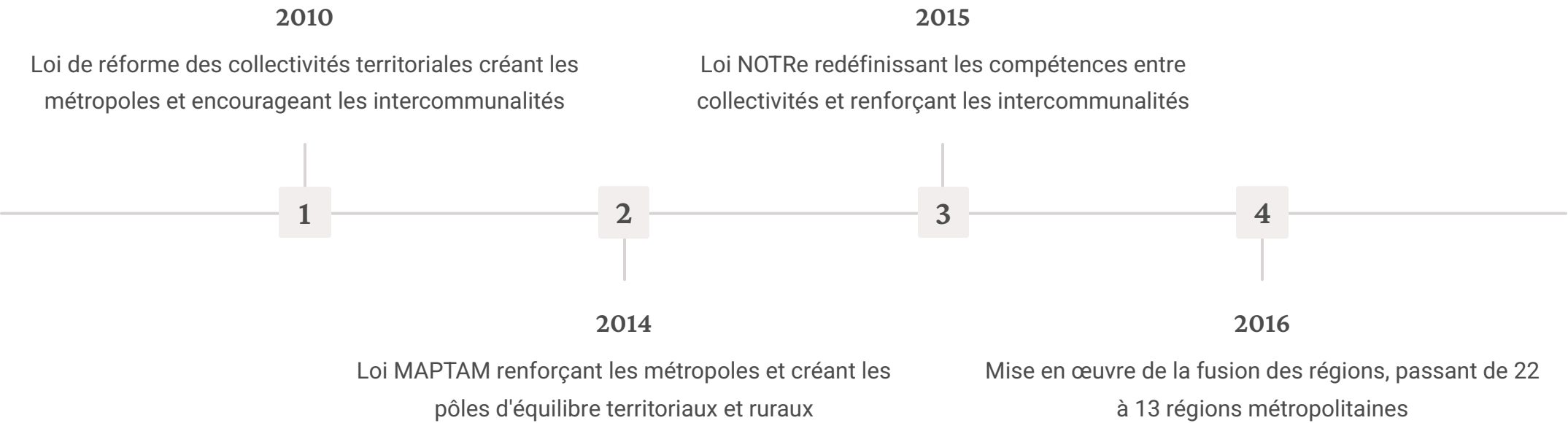
La réforme territoriale de 2016

La plus visible de ces réformes a été la réduction du nombre de régions métropolitaines, passées de 22 à 13 en 2016. Cette fusion avait pour objectif de créer des "super-régions" capables de rivaliser avec leurs homologues européennes, notamment les Länder allemands ou les régions espagnoles, en termes de taille, de population et de poids économique.

La loi NOTRe (2015)

La loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République a constitué un pilier majeur de cette réforme en :

- Renforçant les compétences économiques des régions
- Clarifiant les attributions des départements
- Imposant des seuils minimaux pour les intercommunalités
- Encourageant les fusions de communes via le statut de "commune nouvelle"



Ces réformes ont abouti à des fusions emblématiques comme la création des régions Grand Est, Hauts-de-France, ou Nouvelle-Aquitaine, modifiant profondément la carte administrative française. Cependant, ces transformations n'ont pas réellement simplifié le mille-feuille, mais ont plutôt réorganisé certaines de ses couches.

Les limites des réformes actuelles

Malgré l'ambition affichée des réformes territoriales engagées depuis 2010, force est de constater que la simplification tant espérée du mille-feuille administratif français reste largement inachevée. Les obstacles rencontrés sont multiples et mettent en lumière la difficulté de réformer un système profondément ancré dans l'histoire et les identités locales.

Persistance des doublons et des chevauchements

La coexistence des départements et des régions continue de générer des redondances administratives, notamment dans des domaines comme le développement économique, les infrastructures ou le tourisme. Malgré les tentatives de clarification des compétences, de nombreuses actions restent partagées entre plusieurs échelons, créant confusion et inefficacité.

Transferts de compétences incomplets

Les transferts de compétences prévus par la loi NOTRe se sont heurtés à des difficultés pratiques considérables :

- Résistances administratives et politiques
- Transferts de ressources insuffisants
- Manque d'expertise dans certaines collectivités
- Absence de vision globale dans la redistribution des missions



Oppositions locales aux fusions

Les fusions de régions imposées "par le haut" ont suscité de vives résistances locales, particulièrement marquées dans certains territoires à forte identité comme l'Alsace, intégrée au Grand Est contre la volonté d'une majorité de ses habitants. Ces résistances perdurent et fragilisent la légitimité des nouvelles entités créées.

"La fusion des régions n'a pas simplifié le millefeuille territorial ; elle a seulement agrandi certaines assiettes sans réduire le nombre de couches." - *Rapport de la Cour des comptes, 2019*

Complexité accrue pour les usagers

Paradoxalement, certaines réformes ont rendu le système encore plus illisible pour les citoyens et même pour les agents publics, qui peinent parfois à identifier le bon interlocuteur face à des compétences fragmentées entre différents niveaux de collectivités.

Exemples concrets de simplification réussie

Malgré les difficultés observées à l'échelle nationale, certains territoires ont su tirer parti des réformes pour engager des simplifications efficaces de leur organisation administrative. Ces réussites locales peuvent servir de modèles pour une démarche plus globale.



Préparation (2014-2015)

Concertation approfondie entre élus bourguignons et franc-comtois pour identifier synergies et complémentarités économiques



Fusion (2016)

Création officielle de la région Bourgogne-Franche-Comté avec harmonisation des services et politiques régionales



Rationalisation (2017-2019)

Réduction de 15% des effectifs administratifs, mutualisation des achats et économies d'échelle (12M€/an)



Bénéfices (2020+)

Meilleure coordination économique, stratégie touristique unifiée et capacité accrue d'investissement dans les infrastructures

Autres exemples de succès

Métropole de Lyon

Création d'une collectivité unique fusionnant les compétences du département et de la communauté urbaine sur son territoire, simplifiant radicalement la gouvernance locale et améliorant l'efficacité des politiques publiques.

Communes nouvelles

Plus de 2 500 communes ont fusionné depuis 2010 pour former environ 800 communes nouvelles, permettant de mutualiser les ressources tout en préservant l'identité des villages grâce au statut de "communes déléguées".

Intercommunalités rurales

Développement réussi d'intercommunalités rurales comme celle du Pays de Montmédy (Meuse) qui a permis de maintenir des services publics de qualité (transport à la demande, crèches) dans des territoires peu denses.

Ces exemples démontrent qu'une simplification territoriale est possible lorsqu'elle est menée avec méthode, concertation et vision à long terme. Les économies réalisées peuvent être réinvesties dans l'amélioration des services aux citoyens, créant un cercle vertueux qui renforce l'acceptabilité des réformes.

Pistes pour une simplification durable

Pour aller au-delà des réformes parcellaires et engager une véritable simplification du mille-feuille territorial français, plusieurs pistes structurelles peuvent être envisagées. Ces propositions, inspirées tant des expériences françaises que de modèles étrangers, visent à créer une architecture plus cohérente, efficace et lisible pour les citoyens.

Suppression ou transformation d'un échelon

La suppression d'un niveau administratif complet constituerait la réforme la plus radicale mais aussi la plus efficace. Le débat se concentre principalement sur l'avenir des départements, pris en étau entre des régions aux compétences élargies et des intercommunalités de plus en plus puissantes.

Plusieurs scénarios sont envisageables :

- Suppression progressive des conseils départementaux avec transfert de leurs compétences vers les régions et les intercommunalités
- Transformation des départements en simples circonscriptions administratives de l'État sans assemblée élue
- Maintien ciblé des départements uniquement dans les territoires ruraux où ils conservent une forte légitimité

Clarification des compétences

À défaut de supprimer un échelon, une clarification stricte des compétences pourrait réduire significativement les chevauchements et doublons :

- Attribution de blocs de compétences exclusifs à chaque niveau territorial
- Suppression de la clause de compétence générale pour toutes les collectivités
- Création d'un "guichet unique" pour les citoyens et les entreprises



Renforcement de l'intercommunalité

Le développement d'intercommunalités plus intégrées pourrait constituer une alternative à la fusion forcée des communes :

- Élection directe des conseillers communautaires pour renforcer leur légitimité démocratique
- Transfert automatique de certaines compétences communales aux intercommunalités
- Incitations financières accrues aux fusions volontaires de communes

Implication citoyenne

La participation des citoyens apparaît comme une condition indispensable à la réussite de toute réforme territoriale d'envergure :

- Organisation de référendums locaux sur les fusions de collectivités
- Création d'assemblées citoyennes consultatives
- Développement de la démocratie participative locale

Enjeux politiques et sociaux

La simplification du mille-feuille territorial ne se résume pas à une question technique ou financière. Elle soulève des enjeux politiques et sociaux fondamentaux qui expliquent en grande partie les résistances rencontrées par les tentatives de réforme successives.

Tension entre centralisation et décentralisation

La France reste marquée par une tension historique entre la tradition jacobine de centralisation et les aspirations girondines à davantage d'autonomie locale. Cette dialectique structure profondément le débat sur l'organisation territoriale :

- Le modèle jacobin valorise l'unité nationale, l'égalité des territoires et la rationalité administrative
- L'approche girondine défend la diversité territoriale, l'adaptation aux réalités locales et la proximité démocratique

Toute réforme territoriale d'ampleur doit trouver un équilibre entre ces deux visions antagonistes mais complémentaires de la République.

Risques d'inégalités territoriales

Une simplification mal calibrée pourrait accentuer les fractures territoriales déjà préoccupantes :

- Risque d'une "métropolisation" excessive concentrant ressources et services dans les grandes agglomérations
- Sentiment d'abandon des territoires ruraux et périurbains, déjà exprimé lors de la crise des "gilets jaunes"
- Disparités croissantes dans l'accès aux services publics entre territoires "gagnants" et "perdants" de la réforme

Les mouvements sociaux récents ont démontré les dangers politiques d'une réorganisation perçue comme imposée d'en haut et déconnectée des réalités locales.

Équilibre entre efficacité et démocratie

Le dilemme fondamental réside dans la recherche d'un équilibre entre rationalité administrative et vitalité démocratique locale :

- Une organisation trop complexe nuit à l'efficacité de l'action publique
- Une simplification excessive risque d'éloigner les citoyens des lieux de décision
- La participation citoyenne apparaît comme un facteur clé de légitimation des réformes

L'enjeu est de concevoir une architecture territoriale qui concilie performance administrative, proximité démocratique et équité territoriale.

"La vraie question n'est pas tant le nombre d'échelons territoriaux que leur articulation cohérente et leur capacité à répondre efficacement aux besoins des citoyens tout en préservant la vitalité démocratique locale." - Gérard Larcher, Président du Sénat

Vers un mille-feuille plus lisible et efficace

Au-delà des obstacles identifiés, plusieurs leviers peuvent être mobilisés pour progresser vers une organisation territoriale plus cohérente et efficace. Cette évolution nécessite une approche graduelle mais déterminée, attentive aux spécificités locales tout en maintenant un cap ambitieux.

Une simplification progressive et différenciée

Plutôt qu'une réforme uniforme imposée nationalement, une approche territorialisée permettrait de tenir compte des réalités locales :

- Expérimentations territoriales encadrées par la loi mais adaptées aux contextes locaux
- Différenciation des solutions selon les typologies de territoires (urbains, périurbains, ruraux)
- Accompagnement personnalisé des collectivités dans leurs projets de transformation

Transformation numérique de l'administration territoriale

Les technologies numériques offrent des opportunités considérables pour moderniser la gouvernance territoriale :

- Dématérialisation des procédures administratives et guichets virtuels uniques
- Systèmes d'information partagés entre échelons territoriaux
- Outils collaboratifs facilitant la coordination entre collectivités
- Transparence accrue des données publiques locales



Inspirations européennes

Plusieurs modèles européens peuvent inspirer la refonte du système français :

Allemagne Système fédéral avec 16 Länder disposant d'une large autonomie et de compétences exclusives clairement définies.
Italie Régionalisation asymétrique avec régions à statut ordinaire et régions à statut spécial bénéficiant d'une autonomie renforcée.
Suède Organisation à deux niveaux principaux (communes et régions) avec forte décentralisation et autonomie fiscale locale importante.

Ces exemples montrent qu'une organisation territoriale peut être à la fois simple dans sa structure et adaptée aux diversités locales, à condition de respecter le principe de subsidiarité qui veut que chaque décision soit prise au niveau le plus pertinent.

Conclusion : un défi majeur pour la France de demain

La simplification du mille-feuille territorial français représente un chantier essentiel pour moderniser notre pays et relever les défis du XXI^e siècle. Loin d'être une simple réforme administrative, elle touche aux fondements mêmes de notre organisation politique, de notre vivre-ensemble et de notre efficacité collective.

Un impératif économique et démocratique

Les enjeux sont multiples et convergents :

- Réduction des coûts administratifs estimés entre 15 et 20 milliards d'euros par an
- Amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services publics de proximité
- Renforcement de la lisibilité de l'action publique pour les citoyens
- Accélération des processus de décision pour gagner en agilité face aux défis contemporains

Les conditions de réussite

Pour réussir cette transformation profonde, plusieurs conditions apparaissent indispensables :

- Un courage politique inscrit dans la durée, au-delà des alternances électorales
- Un dialogue authentique avec les territoires et leurs habitants
- Une vision claire et partagée de l'organisation territoriale cible
- Des moyens d'accompagnement adaptés pour faciliter les transitions



"Simplifier notre organisation territoriale n'est pas seulement une question d'efficacité administrative, c'est aussi un enjeu démocratique fondamental : rapprocher les citoyens des décisions qui les concernent tout en garantissant l'égalité républicaine."

Un appel à l'action collective

Cette transformation ne pourra réussir que si elle mobilise l'ensemble des acteurs concernés :

- Élus locaux et nationaux
- Agents publics territoriaux
- Citoyens et associations
- Entreprises et acteurs économiques

Ensemble, construisons une organisation territoriale plus claire, plus juste et plus efficace, à la hauteur des attentes des Français et des défis de notre temps.