

Peut-on décentraliser sans repenser la carte communale ?

La France compte un peu moins de 35 000 communes, auxquelles la décentralisation a transféré de nombreuses compétences. Cet émiettement communal est un impensé des réformes territoriales, à rebours des trajectoires européennes. En évitant de trancher la question de la carte communale, la décentralisation n'a-t-elle pas atteint ses propres limites ?

Daniel Béhar, 16 février 2026

<https://theconversation.com/peut-on-decentraliser-sans-repenser-la-carte-communale-271545>

La décentralisation fait débat autour de deux questions. La première porte sur la clarification des rôles des différents échelons de collectivités. La seconde porte sur un approfondissement de la décentralisation – soit plus de transferts de compétences de l'État en direction des élus locaux. Les projets annoncés par le gouvernement Lecornu s'inscrivent dans cette perspective en promettant des transferts significatifs en matière de logement et pour quelques secteurs de l'action sociale. Mais peut-on encore décentraliser sans questionner la capacité des collectivités à gérer de nouvelles responsabilités ?

La France, hyperdécentralisée ?

Cet affichage ignore une réalité fondamentale : la France est sans doute l'un des pays au monde les plus décentralisés. On entend par là qu'elle est un des seuls pays à avoir fait le choix de décentraliser principalement vers le niveau le plus bas et le plus nombreux (la commune – on en dénombrait 34 875 au 1^{er} janvier 2025) et non vers les échelons intermédiaires (régions ou départements).

Rappelons qu'aujourd'hui la commune est le seul niveau territorial à disposer d'une clause générale de compétence qui en fait un véritable « État en modèle réduit ». Le maire y représente l'État, incarne le pouvoir exécutif, préside l'assemblée « législative » locale (le conseil municipal) et dispose d'une capacité d'action généraliste.

Comment alors prétendre à l'efficacité, lorsqu'on confie les rênes de l'action publique à 35 000 micro-États ? Plus des deux tiers des communes françaises ont moins de 1 000 habitants, et disposent d'un budget annuel inférieur à un million d'euros. Ces milliers de communes sont incapables de produire de l'action publique à hauteur des enjeux. Ce phénomène redouble par l'obligation des échelons intermédiaires à prendre acte de cet émiettement en procédant au saupoudrage de leurs propres moyens.

Dans la plupart des autres pays européens, la décentralisation a été accompagnée par une refonte de la carte des communes afin d'en réduire le nombre et d'en augmenter la taille moyenne. La France n'a pas fait ce choix, mis en œuvre ailleurs dans les années 1960 et 1970 : on a décentralisé à périmètre constant (les communes, les départements et les régions).

Cette sanctuarisation de l'émiettement communal ne peut se comprendre qu'en regard de l'histoire longue de la France et du poids de l'État. Pour que ce dernier soit accepté par la population, il fallait préserver un équivalent local, les 36 000 communes issues des paroisses médiévales.

Ainsi s'est installée, depuis la III^e République, une forme d'équilibre entre un pouvoir national fort et un pouvoir local du même type. Toutefois, pour garantir la pérennité du modèle jacobin français, il fallait que ces communes soient fortes localement, mais « dépendantes » de l'État, donc nombreuses et morcelées. Cela constituait en outre un message à la France rurale tout en limitant le pouvoir des villes.

On comprend dès lors que la décentralisation à la française constitue un gouffre financier, décrié pour sa faible efficacité. Mais le coût de la décentralisation tient-il aux doublons entre échelons, comme on l'entend le plus souvent, ou à cet émiettement ?

L'intercommunalité : une réponse à l'émiettement communal ?

On nous rétorquera que dès les années soixante, le législateur français a tenté d'adopter une voie spécifique pour rendre gérable le niveau local sans pour autant toucher à la carte des communes.

Il s'agit de la création des intercommunalités (communautés urbaines en 1966 puis communautés de communes et d'agglomération en 1999). Ce modèle original a pour le coup inspiré certains de nos voisins européens (Autriche, Finlande ou Italie par exemple).

L'intercommunalité repose sur deux principes : d'une part, l'élection indirecte des conseillers communautaires au second degré, au travers de leur fléchage au sein de chaque conseil municipal. D'autre part, la dissociation tendancielle entre l'instance politique qui demeure la commune et la mise en œuvre des politiques publiques, qui repose sur l'intercommunalité, et monte progressivement en puissance au travers du transfert de compétences. Cet agencement, certes un peu complexe, ajoutant une couche au millefeuille, a offert pendant une vingtaine d'années une perspective crédible de modernisation de l'organisation territoriale française, contournant prudemment la refonte de la carte communale. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

En 2015, la loi Notre a eu pour ambition de parachever ce processus. Est d'abord adopté le principe d'une couverture exhaustive du territoire national par des établissements de coopération intercommunale, rendant cette dynamique, jusqu'alors volontaire, obligatoire. Cette loi incite ensuite fortement au regroupement de ces intercommunalités afin de tendre vers un seuil de viabilité estimé à 10 000 habitants. On a ainsi réduit le nombre d'intercommunalités de moitié entre 2009 et 2025 (de 2 601 à 1 254), chacune de ces intercommunalités regroupant en moyenne 28 communes, ce nombre pouvant atteindre 158 pour la plus grande intercommunalité française, celle du Pays basque.

Une modernisation à l'arrêt ?

Ce parachèvement a d'une certaine manière cassé la dynamique intercommunale et conduit à remettre en question cette modernisation.

Les intercommunalités, systématisées et agrandies, font maintenant l'objet d'un procès en éloignement et perte de responsabilité de la part des maires. Bien qu'ils constituent eux-mêmes l'exécutif de ces intercommunalités, ils en décrient la gouvernance et le mode de prise de décision collective : chaque commune, quelle que soit sa taille, disposant a minima d'un siège, le processus décisionnel apparaît à la fois lointain et faiblement stratégique. Lorsqu'il faut décider à plusieurs dizaines de maires, la logique de saupoudrage tend à

prévaloir. Le transfert de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (Gemapi) cristallise ce procès depuis dix ans. Là où les communes organisaient la gestion de l'eau et de l'assainissement selon des coopérations « à la carte », la loi les oblige à tout gérer au sein de ces grandes intercommunalités.

« La décentralisation critiquée par la Cour des comptes en 180 secondes »

Plus largement, la crise des gilets jaunes (2018) est apparue révélatrice d'une demande de proximité de la part de la population qui va à l'encontre de la montée en puissance des intercommunalités. Celle-ci marque donc aujourd'hui un coup d'arrêt. Cela s'exprime à la fois au niveau national, où la position « communaliste » progresse parmi les groupes politiques, entre communistes, insoumis et extrême droite. Le président de la République lui-même prône le retour au binôme historique maire/préfet de la III^e République. Seuls les socialistes, le centre et la droite modérée défendent encore du bout des lèvres la perspective intercommunale. De la même manière, au niveau local, les intercommunalités se heurtent à ce repli communaliste et voient leur montée en puissance contrée par la résistance des élus municipaux.

C'est donc la voie retenue en France, depuis un demi-siècle, pour moderniser le pouvoir local qui paraît aujourd'hui compromise. Si un retour en arrière n'est pas envisageable, la perspective implicite des modernisateurs, c'est-à-dire l'absorption progressive des communes dans les intercommunalités n'est plus à l'ordre du jour. On en veut pour preuve la disparition de l'agenda politique de l'hypothèse d'une élection intercommunale au suffrage universel direct, pourtant indiquée dans la loi en 2014.

Le repli communaliste : à quelles conditions ?

Ne pourrait-on pas alors imaginer une voie intermédiaire entre « l'intercommunalisation » et la refonte de la carte communale, en visant la réduction de l'écart démographique et politique entre ces deux échelons ? On fait ici référence à l'expérience d'un territoire de l'ouest de la France, les Mauges, dans le Maine-et-Loire où 64 communes (dont une vingtaine de moins de 1 000 habitants) ont – de façon volontaire – fusionné en six communes nouvelles, toutes de taille supérieure à 10 000 habitants, constituant elles-mêmes une communauté d'agglomération de 120 000 habitants. Cette configuration présente trois intérêts : elle rapproche les deux niveaux ; elle accroît la gouvernabilité de l'intercommunalité (décider à six maires) ; elle garantit, grâce à leur taille, la capacité à agir des communes nouvelles, tout en maintenant une certaine proximité.

En incitant vigoureusement au regroupement des petites communes (par exemple, inférieures à moins de 1 000 habitants), il serait à la fois possible de redonner du sens à ce niveau de proximité plébiscité par les Français, tout en relançant l'échelon intercommunal, seul à même d'agir efficacement sur les questions de mobilité, d'environnement ou de développement économique.

Clarification de la spécialisation des compétences entre échelons et décentralisation privilégiant une myriade de communes : les deux principes retenus en France depuis un demi-siècle ont-ils encore du sens ? N'est-il pas temps d'en tirer les leçons, comparativement aux autres choix opérés en Europe ? Pourra-t-on longtemps encore faire l'économie d'un choix clair, d'une forme de hiérarchisation autour des régions et, simultanément, d'une refonte de la carte communale ?