

Une décentralisation française toujours dans l'impasse

Faut-il croire à un « nouvel acte » de la décentralisation à la française promis par Sébastien Lecornu ? Depuis quarante ans, la promesse d'une action publique plus lisible et plus efficace se heurte à une réalité complexe et confuse. Et si le problème n'était pas le manque de décentralisation mais le modèle même que la France s'obstine à poursuivre, à rebours de ses voisins européens ?

Daniel Béhar, 17 mars 2026

<https://theconversation.com/une-decentralisation-francaise-toujours-dans-limpasse-271543>

Depuis un demi-siècle maintenant, les gouvernements successifs annoncent de façon récurrente un « nouvel acte de décentralisation ». Tous reposent sur les deux mêmes intentions : plus de décentralisation, c'est-à-dire davantage de compétences transférées par l'État (loi Raffarin en 2004 par exemple) et plus d'efficacité, par une spécialisation des échelons territoriaux (loi Notre en 2015 notamment). En dépit de cette constance et de résultats peu convaincants, les projets gouvernementaux les plus récents relatifs à la décentralisation affichent la même perspective : il faut transférer les pans de l'action publique qui relèvent encore de l'État (le logement, par exemple) et le faire autour d'un objectif de clarification des rôles de chaque niveau de collectivité.

Et s'il fallait rompre avec cette antienne et viser un autre modèle, en s'inspirant notamment de ce qu'ont fait la plupart de nos voisins européens ?

Une spécialisation illusoire

Rationaliser tout d'abord. Dès son émergence en 1982, la décentralisation « à la française » repose sur un principe singulièrement daté, celui d'une forme de transposition au territoire du modèle du taylorisme industriel. L'action publique territoriale sera efficace si les différents niveaux de collectivités se spécialisent dans un registre sectoriel : aux régions l'économie, aux départements le social et aux communes l'aménagement. Lisible sur le papier, ce principe se heurte à une réalité où tout le monde est contraint de faire un peu de tout.

Dans une société de plus en plus complexe, il faut agir globalement, réguler les interactions entre ces approches sectorielles. Depuis des décennies, le monde de l'entreprise a abandonné ce mode d'organisation. Dès le toyotisme, la souplesse et la coordination des fonctions ont été mises avant. Depuis, le management par projet privilégie l'organisation en équipes et la « coopération » au prix assumé de ces fréquents doublons ou redondances tant honnis en matière d'action publique. Il n'y a plus que dans ce domaine de l'action territoriale que la référence à l'ordre et la symétrie du jardin à la française fasse sens pour penser les modes d'organisation collective.

En dépit d'un cadre législatif de plus en plus contraignant ([suppression, en 2015, de la clause de compétence générale pour les départements et les régions](#)), aucune collectivité – ou presque – ne respecte ce principe de spécialisation. On ne peut à la fois imposer à telle collectivité de cantonner son intervention aux enjeux sociaux et à telle autre de se limiter aux questions environnementales, alors que dans le même temps, on attend de l'action publique qu'elle intègre étroitement ces deux dimensions de la transition écologique. Le défi de l'action publique contemporaine n'est pas celui de la répartition des rôles mais plutôt celui de la coordination et des synergies entre ses institutions et les autres opérateurs qui y contribuent – entreprises et associations notamment. Parce que, désormais, la délivrance de services collectifs prime sur la construction d'équipements, l'heure est davantage à la régulation de « chaînes de production » des politiques publiques locales qu'à la définition toujours plus fine des champs de compétences respectifs.

Par contrecoup, le législateur a peu à peu été contraint d'abandonner la spécialisation par grands domaines de compétences, tel qu'affichée dans la loi initiale de 1983, pour une spécialisation plus limitée des prestations délivrées : aux régions la fonction d'animation des filières économiques, mais aux intercommunalités les aides à l'immobilier d'entreprises ; aux régions les transports mais aux départements le transport scolaire. Cette sophistication du partage des rôles est contre-productive : on imagine les coûts de coordination générés par cette fuite en avant dans la spécialisation, au nom de la clarification...

Pourquoi un tel acharnement à poursuivre dans une voie sans issue ?

Un argument est généralement avancé : la clarification des rôles entre collectivités permettrait de renforcer le lien entre élus et citoyens. Mais peut-on considérer qu'un élu départemental est jugé au moment des élections cantonales en fonction de sa gestion des archives départementales, compétence dévolue au Conseil départemental depuis 1983 ? En réalité, plus on fragmente et technicise les champs d'intervention des collectivités, plus on les « dépolitise », et on les rabat de fait sur des fonctions assurées par des « agences » (la SNCF, la Caisse d'allocations familiales...). Les collectivités locales sont des institutions politiques, qui s'adressent autant au citoyen qu'à l'usager. Or, l'intérêt du citoyen pour la chose publique passe par l'explicitation de choix politiques globaux sur le territoire qui intègrent ces registres d'action fragmentés.

Ajoutons qu'en dépit des efforts accrus des régions et des départements pour se rendre visibles et valoriser leurs contributions financières, en multipliant les supports de communication, c'est (quasi exclusivement) le maire qui est [jugé responsable](#) des différents équipements et services mis en œuvre sur les territoires.

Il est convenu parmi les élus locaux d'invoquer la lisibilité de l'action publique aux yeux du citoyen pour justifier la nécessaire clarification (« qui fait quoi ? »). Mais l'observation locale montre que les citoyens n'attendent pas qu'on leur rende visible le *back office* de l'action locale dans sa complexité. Ils sont demandeurs d'un accès et d'une réponse efficaces. Le succès des maisons France Services en constitue une [illustration probante](#). Elles ne prétendent pas réduire la complexité de nos services publics. Elles proposent simplement d'organiser une interface efficace entre chaque citoyen et le maquis bureaucratique.

La clarification par la hiérarchisation ?

En réalité, les législateurs successifs persistent dans cette conception de la clarification des rôles parce qu'ils imaginent pouvoir ainsi préserver la spécificité française, attachée à la référence à l'égalité (ici entre collectivités territoriales) et éviter le chemin suivi par nos

voisins – avec des résultats divers – dans la mise en œuvre de leurs processus de décentralisation.

Ailleurs, bien souvent, la mise en ordre du « millefeuille » s'effectue non par la spécialisation, mais par la hiérarchisation. Des formes diverses de leadership régional sont mises en place, principalement incarnées par la détention d'un pouvoir normatif, et donc d'encadrement de l'action des collectivités de rang inférieur. Cette hiérarchisation s'oppose donc radicalement au [principe français d'égalité entre collectivités](#).

Évidemment, la hiérarchisation ne fait pas disparaître les conflits de pouvoirs et les exigences de négociation. Dans la plupart des pays européens, les communes disposent en effet de la clause de compétence générale et exercent une action généraliste. Cela nécessite des ajustements entre leurs actions et celles des régions. Mais ces transactions s'inscrivent dans un cadre politique reconnu qui fixe, en quelque sorte, les limites de ces négociations. Ainsi en Allemagne, ce sont les Länder qui établissent les champs de compétences des communes. Clarification des rôles (via la hiérarchisation des fonctions) et coopération deviennent alors les maîtres mots d'une organisation pluraliste de l'action publique territoriale.

Cette perspective devrait passer par une révision constitutionnelle pour mettre fin au principe de [« non-tutelle d'une collectivité sur une autre »](#). Cela signifierait une évolution vers un modèle plus fédéral éloigné du jacobinisme français, qui conforterait les échelons intermédiaires, notamment les régions. Avec l'atout que constitue le changement de taille de ces dernières, n'est-il pas temps d'engager ce débat ?