



# Les paradoxes de la décentralisation administrative en France

*Par Raphaël Bertrand,  
Expert de l'Observatoire Territoire, Cohésion sociale et Politiques  
publiques de l'Institut Sapiens*



Raphaël Bertrand est étudiant à la Sorbonne Université en master de philosophie, après avoir achevé un cursus en classe préparatoire littéraire. Il rédige aujourd'hui un mémoire sur le statut des contre-pouvoirs américains dans l'œuvre de Tocqueville. Il poursuit en parallèle un apprentissage approfondi des langues avec l'étude de l'anglais, de l'allemand et du russe.

Paris, le 2 mars 2026

## Un contrôle de l'État persistant

Il est couramment admis que la France est un pays qui se caractérise par une forte centralisation administrative portée à son sommet par sa capitale : Paris. Pourtant, des réformes importantes ont été menées pour accorder plus de responsabilités aux collectivités locales dans les politiques publiques. Les grandes lois Deferre de 1982 ont marqué une première étape dans ce processus qui a par la suite gagné en importance avec la réforme constitutionnelle de 2003 proclamant dans notre document législatif suprême « l'organisation décentralisée » de la France. Cette politique affichée de décentralisation s'est poursuivie grâce à une série de lois promulguées ces dernières années à travers la Réforme des collectivités territoriales de 2010 (RCT), la loi MAPTAM de 2014 et enfin la loi NOTRe de 2015 dans un climat politique où règne un rare consensus entre les différents partis.

Et pourtant, la critique persiste. La place prééminente qu'occupe l'administration centrale dans les dépenses publiques reste régulièrement décriée par les acteurs politiques du terrain.

Le fait est que l'administration centrale maintient largement la gestion des politiques publiques : le poids des administrations locales (APUL) dans la dépense publique totale française, qui est de 20 % en 2023, reste sensiblement plus faible par comparaison avec les autres pays de l'Union européenne dont le pourcentage moyen de la dépense locale décentralisée atteint 34 %<sup>1</sup>. Tout en se retirant de certains domaines qui lui étaient attribués, l'État garde largement la main sur les affaires locales. Cette présence n'est toutefois pas uniforme, elle se décline sur différents modes d'intervention graduels. Il existe d'abord une intervention directe sur des affaires affectant les municipalités. La construction des infrastructures d'énergies renouvelables fait figure d'exemple. L'État a ainsi une autorité exclusive sur l'instruction des permis de construire portant sur des projets de production d'énergies renouvelables comme l'installation d'éoliennes dans des milieux ruraux.<sup>2</sup> Dans un cas de figure plus répandu, cette autorité se partage désormais avec les autres niveaux d'administration créant un véritable « enchevêtrement des interventions publiques »<sup>3</sup>. Les dernières lois de décentralisation comportent encore des velléités de contrôle de l'État central sur des compétences qui relèvent de la responsabilité des communes dans des domaines aussi cruciaux que l'urbanisme et l'aménagement. Même dans la gestion des domaines décentralisés, l'administration centrale conserve son autorité. Ainsi, alors que la politique de la formation professionnelle est du ressort des régions, celles-ci doivent partager ces compétences avec l'État dans la gestion des lycées agricoles et professionnels, des CREPS ou encore des filières d'apprentissage<sup>4</sup>.

Des politiques décentralisées se retrouvent alors à la croisée d'injonctions et de directives différentes qui affectent directement le travail des fonctionnaires. Toujours dans la filière éducative, la dernière loi 3DS place les secrétaires généraux

---

<sup>1</sup> Ravignon Boris, *Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions*, Paris, mai 2024, p. 34.

<sup>2</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

<sup>3</sup> Ravignon Boris, *Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions*, p. 19.

<sup>4</sup> Ibid., p. 60.

d'établissements sous l'autorité hiérarchique des chefs d'établissement relevant de l'Éducation nationale mais aussi sous l'autorité fonctionnelle de la collectivité concernée<sup>5</sup>. Paradoxalement cette dépendance à la centralisation administrative démultiplie les sources d'autorité.

Par une volonté d'exister dans tous les domaines, l'État accorde des libertés à un membre dont il tient encore à garder le contrôle.

Le coût de cette complexité ne se réduit pas seulement aux dépenses pécuniaires mais englobe aussi les heures de travail qui y sont consacrées : la mission parlementaire de mai 2024 relève ainsi que le temps annuel passé par les effectifs municipaux à interagir avec la Direction Générale des Finances Publiques était de 150 heures par an pour les petites communes et montait jusqu'à 700 heures pour les communes de plus de 10 000 habitants<sup>6</sup>. Il ne s'agit pas tant de dénoncer aujourd'hui un pouvoir de direction complet sur les affaires locales (une configuration qui demeure toutefois dans certains cas mais reste plus rare) mais plutôt une immixtion, une intrusion discrète mais constante de l'administration centrale française dans des problématiques locales à sa périphérie.

Dès lors, derrière cette politique consensuelle de décentralisation se cache une crainte plus profonde à vouloir « lâcher du lest ».

Une mise en perspective historique et une analyse terminologique plus précise s'imposent donc à nous.

## **Les sources profondes de la centralisation : un goût pour la norme**

Dans son ouvrage de référence intitulé *De la démocratie en Amérique*, Alexis de Tocqueville nous apporte un certain éclairage sur cette notion de « centralisation ». Il distingue la centralisation gouvernementale qui concentre le pouvoir de diriger « des intérêts qui sont communs à toutes les parties de la nation, tels que la formation des lois générales et les rapports du peuple avec l'étranger » de la centralisation administrative qui exerce un pouvoir important sur des intérêts « spéciaux à certaines parties de la nation, tels par exemple que les entreprises communales »<sup>7</sup>. Cette distinction est décisive, car elle rétablit à des échelles appropriées le domaine d'action propre de chaque pouvoir public.

Ainsi, une centralisation administrative rompt avec l'idée d'une politique échelonnée en portant à son sommet un pouvoir qui empiète sur les compétences locales.

Au cours de sa réflexion, Tocqueville déploie donc l'idée d'une organisation graduée des pouvoirs publics pour garantir une gestion des affaires plus adaptée aux citoyens français sans qu'elle ne porte atteinte à leurs libertés individuelles. Pourtant cette tendance centralisatrice a traversé les différentes périodes et tissé un fil commun à tous les régimes politiques depuis la monarchie jusqu'à figurer dans les problématiques actuelles de la république.

Il se cache alors des raisons plus profondes pour caractériser ce phénomène dont les explications historiques, aussi vraies soient-elles, restent à la surface du phénomène et sont susceptibles de confondre les effets des causes.

---

<sup>5</sup> Ibid., p. 21.

<sup>6</sup> Ibid., p. 40.

<sup>7</sup> De Tocqueville Alexis, *De la démocratie en Amérique*, t. 1, partie 1, chap. 5.

Tocqueville reste le témoin privilégié d'une politique qui marque une frontière nette entre une centralisation gouvernementale forte et une importante décentralisation administrative à travers son observation de la situation américaine. Mais il se retrouve alors lui-même au cœur d'une problématique importante qui anime particulièrement le débat politique français. Ainsi, à rebours des critiques formulées par son propre fils, le préfet Hervé de Tocqueville affirme de son côté que pour les provinces : « La tutelle du Roi est excellente parce qu'elle empêche les entreprises mal combinées, les dépenses inutiles ou superflues et le gaspillage »<sup>8</sup>.

Le jeune Alexis va donc à l'encontre d'un point de vue bien ancré dans l'opinion politique française empreint d'une certaine influence monarchique qui viendrait attribuer aux dirigeants politiques une science innée, rationnelle plus susceptible de coordonner les multiples directions des provinces que ceux qui y sont membres. Au-delà de l'acteur qui est censé l'incarner, ce qui sous-tend plus profondément cette doctrine centralisatrice, qui en porte encore les traces aujourd'hui, c'est une croyance profonde et singulière dans la capacité de la loi et plus généralement des règles à pouvoir régir toute notre existence. Dans son ouvrage *Le modèle politique français*, l'historien Pierre Rosanvallon tisse un fil conducteur dans les différentes politiques centralisatrices menées en France en y décelant, en creux « une utopie nomocratique »<sup>9</sup> propre à notre société depuis la révolution française. La loi revêt toujours à nos yeux, une forme d'absolu, d'universalité, de rationalité dont l'État serait le premier garant. La loi ne doit pas seulement former un cadre juridique général, elle doit aussi en contrôler, quadriller, inspecter tout l'espace. Ce phénomène latent se traduit encore aujourd'hui par une inflation normative qui atteint un niveau tout à fait exceptionnel par comparaison avec nos voisins européens mais aussi par un recours massif aux « schémas » que dénonce encore aujourd'hui un dernier rapport parlementaire de mai 2024. Un chapitre du rapport intitulé « La présence de l'État s'affirme par la norme, les schémas et le pilotage de la coordination entre acteurs » offre une illustration tout à fait marquante. Il indique, à ce propos, qu'une véritable « schématologie » coûteuse s'est mise en place :

« L'État prescrit également aux collectivités la réalisation d'un très grand nombre de schémas, de programmes et de plans destinés à s'assurer de l'exercice effectif par les collectivités des compétences qui leur sont attribuées. Le seul CGCT (Code général des collectivités territoriales) prévoit 34 schémas, 51 plans et 42 dispositifs de zonage »<sup>10</sup>.

Le géographe Gérard-François Dumont évoque à cet égard « une schématite aiguë »<sup>11</sup> pour décrire cette singulière tendance française dont la pertinence est régulièrement remise en cause puisque les schémas demandés en amont de la construction d'un bâtiment d'infrastructure se révèlent souvent caduc au moment de son application sur le terrain.

---

<sup>8</sup> De Tocqueville Hervé, *Mémoires d'Hervé Clérel comte de Tocqueville 1772-1856*, Archives départementales de la Manche, 2019.

<sup>9</sup> Rosanvallon Pierre, *Le modèle politique français*, Éditions du Seuil, Paris, 2004, p. 125.

<sup>10</sup> Ravignon Boris, *Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions*, p.27

<sup>11</sup> Dumont Gérard-François, « Favoriser une meilleure gouvernance des territoires », dans : Joël Allain, Philippe Goldman, Jean-Pierre Saulnier, *De la prospective à l'action. Quand un territoire se prend aux mains*, Bourges, Apors Éditions, 2016.

L'État central serait le symbole le plus éloquent d'une tendance politique française profonde qui consiste à faire rentrer dans le champ du droit tous les aspects de l'existence humaine, en essayant à tout prix d'éliminer les moindres formes de contingences, de risques.

Ainsi, ce mouvement centrifuge porté par les lois de décentralisation cache, dans les faits, les réflexes d'une administration qui s'appuie sur une organisation centripète.

## **Des compétences claires pour les territoires**

Force est de constater qu'une responsabilité politique diffuse ne marche pas. Elle entraîne inéluctablement des enchevêtrements de compétences et une augmentation sensible des coûts administratifs. C'est cette ambiguïté qui reste très couteuse.

Les derniers rapports publics sont tous formels et s'accordent à dire que : « La décentralisation est un partage du pouvoir et non une dilution des responsabilités »<sup>12</sup>. Il doit y avoir une complémentarité, une division des tâches clairement définies et attribuées à des acteurs spécifiques. Il s'agit alors d'accorder à chaque niveau d'administration une véritable « responsabilité », un mot dont la signification profonde est loin d'être anodine, dans la façon dont on peut appréhender la politique publique. En effet, la notion de « responsabilité » vient du terme latin « *respondere* » signifiant « se porter garant de, répondre de » et s'appuie sur l'idée d'avoir la capacité de prendre soi-même des décisions. En cela, le partage ce n'est pas avoir plusieurs mains pour effectuer une même tâche mais avoir plutôt chaque main autonome qui se consacre à une tâche bien spécifique. Mais dans un contexte fiscal contraint, l'État tend à mobiliser pour soi les différentes politiques publiques et concentrer ses propres forces pour porter une décision publique unique.

Les constats des derniers gouvernements français qui viendraient imputer aux collectivités une part de responsabilité dans le déficit budgétaire trahissent une plus profonde réticence à confier davantage d'autonomie financière à ces collectivités, condition *sine qua non* pour entreprendre une pleine décentralisation. Or, même si des défaillances persistent, ces dernières restent relativement faibles par rapport aux déficits des administrations publiques centrales, les collectivités devant dans l'ensemble se conformer à la règle d'or d'un budget à l'équilibre. Les collectivités « n'empruntent que pour de l'investissement et ces emprunts, qui constituent la dette des collectivités, ont légèrement diminué depuis 30 ans à un peu plus de 8 % du PIB. Autrement dit, plus de 90 % de la dette publique totale est du ressort de l'État. »<sup>13</sup> déclare David Lisnard, le président de l'Association des maires de France (AMF). Un certain consensus politique au sein de la population s'est aussi formé autour de la figure des élus locaux et l'opinion publique semble accorder une plus grande confiance à leurs représentants locaux pour gérer un budget public qu'aux représentants à l'échelle nationale<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Woerth Éric, *La décentralisation : Le temps de la confiance*, Rapport au Président de la République, mai 2024, p. 12. On remarquera à ce sujet l'étonnante conformité des remarques sur cette politique de décentralisation entre les différentes institutions. Le rapport de la Cour des comptes évoque « une organisation institutionnelle qui provoque une dilution des responsabilités » dans les affaires sociales, p. 287 (Rapport public annuel 2023, mars 2023). Le rapport parlementaire de mai 2024 signale aussi « une dilution de la responsabilité », p. 60.

<sup>13</sup> Propos recueillis par Franck Lemarc, Maireinfo, édition du mercredi 4 septembre 2024.

<sup>14</sup> Plus de 68% des Français affirment avoir confiance aux communes pour « utiliser efficacement l'argent public » selon un sondage réalisé par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) qui s'intitule « Baromètre

Dans ce mouvement de décentralisation de fond qui se poursuit, les différentes responsabilités semblent tout de même se clarifier mais cela doit encore passer par une remarquable capacité à réformer le modèle d'action des politiques publiques.

Il nous appartiendra alors de juger si on peut considérer que ce moment s'apparente à la transition inachevée d'un changement historique qui s'inscrit dans la durée ou serait plutôt le signe d'une incapacité structurelle de l'État à confier des prérogatives qu'il s'était appropriées face aux épreuves des guerres modernes et des révolutions politiques.

Face aux urgentes nécessités d'investir dans des secteurs clés pour naviguer dans un contexte géopolitique extérieur incertain, une clarification de son organisation interne devient plus nécessaire que jamais.