

La décentralisation française : un trompe- l'œil institutionnel

Politique

Par Jean-Louis Missika

Publié le 1 juin 2026

Responsable éditorial de *La Grande Conversation*

Martin Vanier

Géographe, professeur à l'université Paris-Est Créteil, consultant Coopérative Acadie, il vient de faire paraître "En finir avec les idées fausses sur l'aménagement du territoire", éditions de l'atelier, 2026.

Quarante ans après les lois Defferre, la France demeure l'un des États les plus centralisés d'Europe. Les dépenses publiques locales ne représentent que 20 % du total, contre 31 % en moyenne dans l'Union européenne. Cet article analyse les trois dimensions de cette centralisation persistante : le transfert de charges sans transfert réel de pouvoir décisionnel, l'autonomie fiscale en trompe-l'œil, et le maintien du pouvoir normatif à Paris dans les secteurs clés. La décentralisation française est une fiction constitutionnelle. Ou pour le dire autrement, la France a inventé un concept unique au monde : la décentralisation centralisée.

« La France est une République indivisible [...]. Son organisation est décentralisée. » Cette phrase de l'article premier de la Constitution, gravée en 2003 au terme d'une révision présentée comme historique, a une vertu rare dans le droit constitutionnel français : elle est fausse.

Fausse au sens statistique d'abord. Les dépenses publiques locales ne représentent que 20 % du total, contre 31 % en moyenne dans l'Union européenne. La décentralisation des dépenses atteint 65 % au Danemark, 51 % en Suède, 41 % en Allemagne. La France fait figure de nain parmi les grandes démocraties européennes. Fausse au sens politique ensuite : les collectivités exécutent des compétences dont le cadre, les normes et les ressources sont fixés à Paris. Elles paient sans décider. Elles gèrent sans gouverner.

Comment en est-on arrivé là ? Et surtout, peut-on en sortir ? C'est à ces deux questions que Terra Nova tente de répondre par une série d'articles sur la décentralisation — en espérant contribuer à ouvrir un débat de fond sur ce que la démocratie locale devrait être capable de faire. Ce premier article pose le diagnostic d'une décentralisation en trompe l'œil, révélée par la comparaison avec les autres pays européens.

I. Une faible décentralisation des dépenses : le constat européen

La note d'analyse publiée par France Stratégie en juillet 2019 pose un diagnostic sans appel : « La France se singularise par une faible décentralisation des dépenses publiques. Seulement 20 % de ces dépenses sont payées par les administrations territoriales, contre 31 % en moyenne dans l'Union européenne. »^① Cette moyenne masque des écarts considérables avec les pays voisins : la décentralisation des dépenses atteint 65 % au Danemark, 51 % en Suède, 47 % en Belgique, 44 % en Espagne

et 41 % en Allemagne. La France fait figure de nain décentralisateur parmi les grands pays européens.

Une étude plus ancienne de la revue *Variations* confirmait déjà ce constat : « Le poids économique du secteur public local français (environ 11 % du PIB) est plutôt inférieur à la moyenne européenne puisqu'en 2006 les dépenses des entités fédérées, régionales et locales au sein de l'Union européenne représentent 15,7 % du PIB européen. »²

France Stratégie prend soin de noter que « la part des dépenses locales dans le total des dépenses publiques est un indicateur imparfait du degré de décentralisation : le payeur n'est pas toujours celui qui décide ».³ Toutefois, cette nuance joue dans les deux sens : en France, les collectivités paient des dépenses dont le cadre est largement défini par l'État, tandis que dans d'autres pays, des impôts nationaux financent des politiques décidées localement. Autrement dit, les collectivités françaises sont à la fois peu financées et peu décisionnaires.

Mais le chiffre global masque une réalité plus contraignante encore : une large part des dépenses assumées par les collectivités sont des **dépenses contraintes**, c'est-à-dire des dépenses dont le montant et les conditions sont fixés par l'État, sans que les collectivités disposent de la moindre marge de manœuvre. Les départements en offrent l'illustration la plus caricaturale.

Plus de 70 % des dépenses de fonctionnement des départements sont consacrées à la fonction « santé et action sociale ».⁴ Cette fonction se répartit en trois postes principaux : l'action sociale (22 milliards d'euros), qui recouvre les mesures en faveur des familles, de l'enfance, des personnes handicapées et des personnes âgées ; le revenu de solidarité active (RSA) avec 11,2 milliards d'euros ; l'aide personnalisée d'autonomie (APA) avec 6,1 milliards d'euros. Or, le montant de ces allocations est fixé par l'État, qui décide également de leurs revalorisations annuelles.

La Cour des comptes a qualifié le financement du RSA de « inadapté et non durable ».⁵ Entre 2009 et 2019, les dépenses engagées au titre des allocations ont augmenté de plus de 70 %, tandis que les recettes censées les financer n'ont progressé que de 19,7 %.⁶ En conséquence, le « reste à charge » pour les départements — la différence entre ce qu'ils versent et ce que l'État leur compense — est passé de moins d'un milliard d'euros en 2009 à plus de 4 milliards en 2019.

La situation s'est encore aggravée depuis. En décembre 2023, Départements de France dénonçait la hausse de 4,6 % du RSA prévue par le gouvernement, représentant 500 millions d'euros de dépenses supplémentaires imposées sans la moindre concertation : « Départements de France rappelle que les départements ne lèvent plus d'impôts et dépendent entièrement de dotations versées par l'État qui, elles, n'évoluent absolument pas en fonction de l'inflation prévisionnelle ou constatée. »⁷ L'association ajoutait : « De par leur nature très contrainte — plus de 60 % de dépenses sociales imposées par l'État — les budgets départementaux sont très sensibles à la conjoncture économique. »⁸

Quand l'État reprend une compétence qu'il avait transférée parce que les collectivités ne peuvent plus l'assumer — la Seine-Saint-Denis pour le RSA depuis 2022, après Mayotte, la Guyane et La Réunion —, on mesure l'ampleur de l'échec. Pour les communes, le tableau n'est guère plus réjouissant : elles assument l'entretien des écoles primaires, mais n'ont aucune prise sur les enseignants, les programmes ou l'organisation pédagogique. Elles fournissent le contenant ; l'État garde la maîtrise du contenu. Quand une école ferme dans une commune rurale, le maire est en première ligne face à la colère des habitants — mais la décision a été prise rue de Grenelle, sans qu'il ait eu son mot à dire.

II. L'autonomie fiscale : une façade constitutionnelle

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 avait une ambition explicite : enrayer le déclin de l'autonomie fiscale locale. L'article 72-2 de la Constitution dispose désormais que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». La loi organique du 29 juillet 2004 a précisé les modalités d'application de ce principe.

Cette garantie constitutionnelle s'est révélée être, selon l'expression d'Alain Guengant, « une façade ». ⁹ La loi organique de 2004 « permet à l'État de transférer une ressource "propre" sur laquelle les collectivités n'ont aucun pouvoir, ni sur l'assiette, ni sur le taux ». La définition retenue des « ressources propres » inclut des impôts nationaux affectés aux collectivités, sur lesquels celles-ci n'ont aucune maîtrise. Autrement dit, l'État peut supprimer un impôt local et le remplacer par une fraction d'impôt national, tout en prétendant respecter l'autonomie fiscale garantie par la Constitution. Ce tour de passe-passe juridique a permis la grande recentralisation fiscale des années 2010-2020.

Vingt ans de réformes fiscales ont construit ce qu'un rapport de Terra Nova appelle la « recentralisation des ressources locales vers des impôts nationaux ». ¹⁰ La suppression de la taxe professionnelle en 2010, puis celle de la taxe d'habitation sur les résidences principales entre 2018 et 2023, ont constitué les étapes majeures de ce processus.

Les chiffres sont éloquentes : « Alors que la fiscalité à pouvoir de taux dont disposent les collectivités locales représentait 60 % des recettes avant les réformes, elle devrait atteindre 43 % » après leur mise en œuvre complète. ¹¹ L'autonomie fiscale des intercommunalités « est passée de 54 % à 35 % » du fait de la

suppression de la taxe d'habitation, « tandis que celle des départements, dont l'impôt local a été remplacé par l'affectation d'une part de TVA, a été réduite à néant ».¹²

Les départements français n'ont donc plus aucun pouvoir de taux sur aucun impôt. Ils sont intégralement dépendants de dotations et de fractions d'impôts nationaux décidées par l'État et votées chaque année par le Parlement. Pour des collectivités qui gèrent des budgets de plusieurs milliards d'euros et emploient des dizaines de milliers d'agents, cette situation est sans équivalent dans les grands pays européens.

Pour faire accepter ces réformes, le gouvernement a promis une compensation « à l'euro près ». La promesse s'est révélée en partie illusoire. Le mécanisme mis en place est d'une complexité byzantine : transfert de la part départementale de taxe foncière, « coefficient correcteur » générant des prélèvements croisés entre communes surcompensées et sous-compensées, abondement annuel de l'État pour équilibrer le système — 728 millions d'euros en 2023.¹³ L'Association des maires de France a dénoncé une « usine à gaz » et obtenu plusieurs corrections successives.¹⁴

Mais il y a un défaut plus profond. La compensation est calculée sur une base figée — les taux de 2017 —, ce qui pénalise les communes ayant augmenté leurs taux depuis. Et surtout, ces dispositifs sont réversibles : les collectivités « ne disposent plus que d'une liberté de gestion, subordonnée aux transferts financiers de l'État ». Une proposition de résolution déposée au Sénat en 2024 résume bien la situation : cette dépendance « place désormais les collectivités dans une situation de dépendance préoccupante vis-à-vis des votes annuels au Parlement ».¹⁵ Le pacte territorial français repose désormais sur une fiction fiscale.

III. Le pouvoir normatif reste à Paris

L'Éducation nationale demeure le symbole de la centralisation française. Le cœur de la différence avec les autres pays réside dans la rémunération des enseignants. En France, l'État emploie et rémunère directement environ un million d'enseignants. « En Belgique, en Allemagne, en Suède et en Espagne, ces dépenses sont essentiellement décentralisées alors qu'en Italie et en France, la dépense locale représente moins de 30 % de la dépense totale. »¹⁶ Si la France transférait aux collectivités la rémunération des enseignants « à hauteur de 62 % », comme dans la moyenne européenne, « au lieu de 29 % », l'écart de décentralisation avec l'Europe serait considérablement réduit.¹⁷ Mais c'est bien plus qu'un transfert de guichet. C'est la condition d'une gestion des ressources humaines à taille humaine. Aucun département RH au monde n'est capable de gérer correctement un million de salariés depuis un bureau central — c'est une absurdité managériale que nulle entreprise privée n'accepterait et que seul l'État français perpétue par tradition jacobine. Le résultat est connu : des postes non pourvus dans les zones déficitaires, des remplaçants introuvables à Creil ou à Stains pendant que Paris-16e n'a aucun mal à recruter, une rigidité structurelle qui empêche toute adaptation aux réalités du terrain.

Cette gestion hypercentralisée empêche les équipes pédagogiques de choisir leurs pairs sur la base d'un projet adapté aux élèves qu'elles accueillent. Un lycée de région qui recrute ses enseignants, un collège de département qui bâtit une équipe autour d'un projet éducatif, une école primaire communale qui peut attirer un professeur en lui proposant des conditions adaptées — voilà ce que rend possible une décentralisation réelle de la gestion des personnels enseignants. Cela n'implique pas de livrer le système éducatif à la fragmentation. Des garde-fous nationaux peuvent et doivent être maintenus : grille salariale nationale garantissant l'égalité de traitement, mobilité inter-régionale préservée pour les enseignants qui souhaitent changer de territoire, inspection nationale régulière pour prévenir toute dérive pédagogique ou

disciplinaire. Ce n'est pas choisir entre l'unité nationale et l'autonomie locale — c'est enfin traiter un million d'enseignants comme des professionnels capables de s'inscrire dans un projet collectif, plutôt que comme des pions déplacés depuis la rue de Grenelle.

Les lois de décentralisation de 1983 ont certes transféré aux collectivités la construction, l'entretien et le fonctionnement des établissements scolaires : écoles aux communes, collèges aux départements, lycées aux régions. Mais l'État conserve l'intégralité de son primat en matière pédagogique et de gestion des ressources humaines, qu'il partage uniquement avec les syndicats d'enseignants. Les collectivités bâtissent les murs ; l'État décide seul de ce qui se passe à l'intérieur.

Les classements PISA apportent la preuve de la déficience de ce système. Depuis 2000, la France connaît une chute continue : moins 43 points en mathématiques, soit l'équivalent d'une année scolaire de retard. L'édition 2022 a révélé une accélération brutale — 21 points perdus en quatre ans, la plus forte baisse observée dans l'OCDE. Mais le plus préoccupant n'est pas le niveau moyen : c'est l'écart entre les élèves. La France est le pays de l'OCDE où le lien entre origine sociale et résultats scolaires est le plus fort. L'école française fonctionne bien pour ceux qui en ont le moins besoin.

L'hypothèse la plus probable est que l'hypercentralisation est la cause principale de cette inefficacité. La Finlande, l'Estonie, le Japon, la Corée du Sud — les pays qui réussissent le mieux — accordent une large autonomie aux équipes pédagogiques. Ce n'est pas une coïncidence. Remettre en cause le modèle centralisé de l'Education Nationale est un risque réel, mais le statu quo est la pire des solutions. Entre 2018 et 2022, pendant que les résultats s'effondraient, les classes moyennes votaient avec leurs pieds — la part des élèves dans le privé sous contrat a progressé de 4 points en vingt ans, atteignant 17 % en 2024. L'urgence n'est plus de savoir si l'Éducation nationale doit changer de modèle. C'est de mesurer le coût de ne pas le faire.

Le logement social et l'emploi confirment la même logique. En matière de logement, l'État fixe les conditions d'attribution, les plafonds de ressources, les loyers maximaux, et le préfet dispose d'un contingent de 30 % des logements sociaux — alors que Pays-Bas, Allemagne et Royaume-Uni ont largement décentralisé cette compétence. Pour l'emploi, la France se distingue par « la multiplicité des guichets » et des échelons institutionnels, là où le Danemark, la Flandre et la Suède ont mis en place des guichets uniques régionalisés. Partout en Europe, la tendance est à la territorialisation ; en France, le processus se situe encore, pour reprendre la formule d'un rapport de l'IGAS, « au milieu du gué ».

IV. Pourquoi ce système persiste

Pourquoi ce système persiste-t-il malgré l'évidence de ses échecs ? La réponse tient à deux résistances profondes. La première est idéologique : la conception française de l'égalité territoriale fait de l'État central le garant de l'uniformité des droits sur l'ensemble du territoire national. Tout transfert de compétences est perçu comme un risque d'inégalité entre citoyens selon leur lieu de résidence. Cette vision ignore ce que les pays voisins ont compris : que l'uniformité des règles ne produit pas l'égalité des résultats, et que la différenciation territoriale peut être une condition de l'efficacité, non une menace pour la cohésion.

La seconde résistance est bureaucratique. Chaque ministère a développé ses réseaux territoriaux — rectorats, ARS, directions régionales, préfetures — qui constituent autant de relais du pouvoir central et autant de bastions à défendre. Cette résistance traduit une conviction profondément ancrée dans la haute fonction publique française : les élus locaux seraient moins compétents, plus exposés aux pressions clientélistes que les fonctionnaires d'État. Cette défiance, rarement exprimée

publiquement mais omniprésente dans les pratiques administratives, constitue l'obstacle le plus profond à une décentralisation véritable. Elle survit à tous les discours sur la proximité et l'efficacité locale.

V. Un système à bout de souffle

Quarante ans après les lois Defferre, le bilan est sans appel. La France reste le pays le plus jacobin d'Europe. Les réformes successives ont produit des résultats décevants : des compétences transférées sans pouvoir réel, des ressources fiscales remplacées par des dotations, des élus locaux responsables devant leurs administrés de décisions prises rue de Grenelle ou boulevard des Invalides.

Les conséquences sont visibles. Les résultats de l'école française se dégradent dans les classements PISA. Les déserts médicaux s'étendent. Les départements assument des allocations dont ils ne fixent ni le montant ni les conditions. Ce système produit de l'inefficacité, de la déresponsabilisation et de la défiance démocratique — trois maux que quarante ans de réformes incomplètes n'ont pas guéris.

Le diagnostic est posé. Il appelle maintenant un débat de fond, que cet article voudrait contribuer à ouvrir. Non pas un débat technocratique sur la répartition des compétences entre échelons administratifs, mais un débat politique sur ce que nous voulons que la démocratie locale soit capable de faire. Plusieurs domaines s'imposent comme prioritaires : l'éducation, où la gestion centralisée d'un million d'enseignants produit une rigidité que les résultats scolaires sanctionnent ; la santé, où l'absence de responsabilité locale laisse les territoires impuissants face à la désertification médicale ; la sécurité, où le déficit de lien entre forces de l'ordre et population nourrit une défiance croissante ; la fiscalité locale, sans laquelle l'autonomie des collectivités reste une fiction constitutionnelle ; l'emploi,

enfin, dont la régionalisation permettrait d'adapter l'accompagnement aux réalités de chaque bassin de vie.

Ces domaines ne forment pas un programme. Ils dessinent un horizon. Celui d'une France qui accepterait enfin ce que ses voisins européens ont compris depuis longtemps : qu'on ne gouverne pas un pays complexe depuis un seul centre, et que la différenciation territoriale n'est pas une menace pour l'égalité mais une condition de l'efficacité.

La phrase de l'article premier de la Constitution — « Son organisation est décentralisée » — est inscrite dans le marbre depuis 2003. Elle reste ce qu'elle a toujours été : une fiction. Le choix est simple. Soit on lui donne enfin un contenu réel. Soit on assume que la France restera, seule en Europe, le pays qui a inventé la décentralisation centralisée.

Notes

- ① France Stratégie, Écalle F. et Turban S., « Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne », Note d'analyse n° 80, juillet 2019.
- ② Revue *Variations* (ENSAE), « Le rôle des collectivités locales dans les politiques de services publics, une comparaison européenne », 2008.
- ③ France Stratégie, *op. cit.*
- ④ Direction générale des collectivités locales, *Les finances des collectivités locales*, rapport annuel 2023.
- ⑤ Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active*, rapport public thématique, janvier 2022.
- ⑥ DREES, *Les dépenses départementales liées au RSA et au RSO, L'aide et l'action sociales en France*, 2022.

- ⑦ Départements de France, communiqué de presse, décembre 2023.
- ⑧ *Ibid.*
- ⑨ Fondation Jean-Jaurès, Guengant A., « Le défi de la perte de pouvoir fiscal », février 2022.
- ⑩ Terra Nova, « Quel avenir pour l'impôt local ? Quel financement des services publics locaux ? », 2023.
- ⑪ Blog AFSE, « Entre autonomie d'action et recentralisation fiscale, la difficile équation des collectivités locales », 2021.
- ⑫ *Ibid.*
- ⑬ Direction générale des finances publiques, données relatives à la compensation de la taxe d'habitation, 2023.
- ⑭ Association des maires de France, « Réforme de la taxe d'habitation : bilan et perspectives », rapport 2022.
- ⑮ Sénat, Proposition de résolution relative à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, 2024.
- ⑯ France Stratégie, *op. cit.*
- ⑰ *Ibid.*