

Benjamin Morel

Décentraliser : subsidiarité contre vetocratie



Septembre 2026

*Note élection
présidentielle*

- Subsidiarité
- Liberté d'action

Institut
Terram | Penser,
innover,
agir pour
nos territoires



institut-terram.org



lelaboratoiredelarepublique.fr



L'Institut Terram est un groupe de réflexion collégial et multidisciplinaire dédié à l'étude des territoires. Il fait de la dynamique territoriale un pilier central de l'innovation économique, industrielle et numérique, de la préservation de l'environnement et de la décarbonation, de l'accès aux services publics, de la valorisation du patrimoine culturel et de la cohésion sociale.

L'Institut Terram publie des rapports à caractère scientifique, réalise des enquêtes inédites à l'échelle des territoires, produit des podcasts et organise des débats, des séminaires et des ateliers dans toute la France. Par ses travaux, il contribue à revitaliser le débat public, facilite les échanges d'idées et est à l'initiative de recommandations concrètes au service de l'intérêt général. L'institut est un espace de discussion unique pour tous ceux qui s'intéressent au devenir des territoires.

Son expertise repose sur la diversité des acteurs et la synergie de compétences. Il réunit des chercheurs, des experts, des représentants d'entreprises, des fonctionnaires et des acteurs de la société civile.

L'Institut Terram est une association 1901 à but non lucratif. Il agit en toute indépendance et n'est affilié à aucun groupement de nature politique. Le soutien des entreprises et des particuliers permet le déploiement de ses activités.



Fondé en 2021 et présidé par Jean-Michel Blanquer, ancien ministre de l'Éducation nationale, le Laboratoire de la République est un cercle de réflexion et d'action qui œuvre à l'élaboration d'une pensée républicaine à la hauteur des défis de notre temps. Il rassemble élus, chercheurs, enseignants, acteurs de terrain et citoyens engagés autour d'une ambition commune : renforcer la République et la cohésion nationale.

Structuré autour d'un conseil scientifique et de quinze commissions thématiques, le Laboratoire de la République produit des analyses éclairant les grands enjeux contemporains et formule des propositions concrètes aussi bien à destination des décideurs que du grand public.

Grâce à ses antennes régionales réparties en France, les équipes locales s'impliquent sur l'ensemble des sujets portés par le Laboratoire et font vivre action et réflexion sur tout le territoire, plus particulièrement à destination des jeunes.

Ouvert, transparent et ancré dans le réel, le Laboratoire de la République agit pour retisser le lien démocratique et faire vivre la promesse républicaine au plus près des citoyens.

Benjamin Morel

Décentraliser : subsidiarité contre vetocratie

institut-terram.org

lelaboratoiredelarepublique.fr

Auteur

Benjamin Morel

Benjamin Morel est constitutionnaliste, docteur en sciences politiques à l'ENS Paris-Saclay et maître de conférences à l'université Paris Panthéon-Assas. Il dirige le conseil scientifique de la Fondation Res Publica, occupe le poste de secrétaire général du Laboratoire de la République et est membre du comité scientifique de l'Institut Terram. Ses recherches se concentrent principalement sur le fonctionnement du Parlement, les dynamiques des collectivités territoriales et les évolutions du système politique français.

Table des matières

Synthèse	6
-----------------------	---

Introduction	
Un modèle territorial devenu ingouvernable	9

I	La vetocratie et ses faux remèdes	11
	1. La différenciation territoriale : l'exception érigée en principe	12
	2. Le fédéralisme : la promesse de clarté et son démenti historique	16

II	La subsidiarité, principe d'efficacité et de responsabilité	20
	1. Quatre fonctions pour un ordre territorial stable	21
	2. Initier : clause générale et intérêt public local	22
	3. Coordonner : chef de file et coopérations variables	23
	4. Outiller : les conditions effectives de l'initiative	23
	5. Trancher : l'intérêt national supérieur comme garde-fou	26

Conclusion	
L'architecture d'une République gouvernable	27

Bibliographie	28
----------------------------	----

Synthèse

Décentraliser : subsidiarité contre vetocratie

La crise politique française est d'abord une crise de la capacité d'agir. Lorsqu'un gouvernement veut conduire une politique nationale, il affronte une chaîne de décision dispersée où l'État, les collectivités et leurs opérateurs disposent chacun d'une part du pouvoir sans en porter la responsabilité. À l'approche de 2027, le programme le mieux construit restera lettre morte si la capacité d'agir s'est dispersée au point de ne plus pouvoir se reconstituer.

1. La vetocratie, ou la prime au pouvoir d'empêcher

Forgé par Francis Fukuyama, le terme de vetocratie désigne un régime où le pouvoir s'exerce moins par la décision que par son empêchement. Le modèle territorial français en présente désormais les trois mécanismes. Le veto de compétence joue lorsqu'un niveau oppose à l'action d'un autre la frontière de son domaine, comme en matière d'énergie, où quatre instruments décidés à quatre niveaux conditionnent le déploiement d'une installation. Le veto de procédure joue lorsque l'action dépend d'une chaîne d'accords, à l'image du « zéro artificialisation nette », trajectoire annoncée à un niveau et négociée à quatre. Le veto de financement joue lorsqu'un acteur peut empêcher sans payer, à l'image du logement social, où l'État fixe des obligations sans financer la production. Ces mécanismes se renforcent et produisent une prime au refus, à la temporisation, à la minorité mobilisée et aux coalitions d'empêchement. Les deux remèdes les plus invoqués, la différenciation territoriale et le fédéralisme, ajoutent des points de blocage à un système qui en compte déjà beaucoup, parce qu'ils confondent l'un et l'autre la liberté d'empêcher avec la capacité de décider.

2. La différenciation, un veto de procédure généralisé

La différenciation accorde aux collectivités un pouvoir d'empêcher et de déroger, à défaut d'un droit d'agir. Déroger, c'est opposer un veto à une politique nationale, sous la forme du refus, du report, de la condition préalable ou du régime maintenu. Chaque politique importante doit alors être instruite, rediscutée, justifiée et parfois singularisée avant

d'entrer en vigueur, si bien que le veto de procédure devient la condition ordinaire de toute action publique. Le détournement de l'expérimentation illustre ce basculement. Conçue pour comparer avant de décider pour tous, elle sélectionne désormais pour conserver, l'impossibilité de généraliser un régime servant de preuve qu'il doit être maintenu. Le droit national trop détaillé se double de ses protocoles d'écart et de ses cartographies de régimes, et le mal initial s'en trouve aggravé. Lorsque la règle peut être déclinée, modulée, suspendue ou maintenue par négociation, la chaîne entre le suffrage et la décision se rompt, et l'électeur juge un montage pour lequel il ne peut ni voter ni identifier de responsables. La surenchère statutaire, de la Corse à l'exemple britannique, achève de faire du veto une ressource identitaire.

3. Le fédéralisme, un veto de compétence sanctuarisé

Le fédéralisme durcit le veto de compétence en sanctuarisant des domaines. Sa promesse est celle de la responsabilité : à chaque niveau son domaine, à chaque politique son responsable, à chaque dépense son financeur, à chaque électeur un comptable identifiable. Les grandes politiques contemporaines étant transversales par nature, les blocs étanches donnent pourtant à chaque échelon le droit de tenir un domaine sans donner à aucun les moyens d'une politique d'ensemble. Le fédéralisme est ainsi un instrument d'empêchement réciproque et les fédérations réelles y échappent seulement en le corrigeant. Les États-Unis se sont recentralisés par la jurisprudence et par l'argent des dotations fédérales. L'Allemagne a organisé une codécision si poussée que Fritz Scharpf parle à son propos de joint-decision trap, plus d'un tiers des lois exigeant toujours l'accord du Bundesrat. La France a du reste éprouvé l'illusion des blocs avec la loi NOTRe, dont la spécialisation promise a déplacé la coordination vers les contrats et les financements croisés. S'y ajoute un obstacle propre à notre histoire, la souveraineté du peuple s'identifiant depuis 1789 à l'unité du législateur. Sanctuariser des domaines reviendrait à constitutionnaliser le blocage.

4. La subsidiarité, la capacité d'agir substituée au pouvoir d'empêcher

Là où différenciation et fédéralisme distribuent des pouvoirs d'empêcher, la subsidiarité distribue une capacité d'agir. Elle consiste à confier la décision au niveau capable de la prendre utilement et à ne laisser au niveau supérieur que ce qui ne peut être fait en dessous. Elle répond ex ante à la question de l'attribution, qui agit, à quel titre, avec quels moyens, sous quel contrôle, quand la différenciation répond ex post à la question de l'écart. Elle construit un ordre de responsabilité quand la dérogation bâtit un ordre d'exception. Le principe laisse le résultat ouvert, une remontée autant qu'une descente. Il constitue un test fonctionnel, étranger à toute revendication identitaire, et suppose un arbitre. La notion est déjà la nôtre. La clause de compétence générale, qui en est la formalisation juridique, structure notre droit des collectivités depuis les lois de 1871 et de 1884, et la révision constitutionnelle de 2003 l'a inscrite à l'article 72 de la Constitution. Irréductible au fédéralisme, la subsidiarité organise cette capacité d'agir à l'intérieur d'un ordre constitutionnel unitaire.

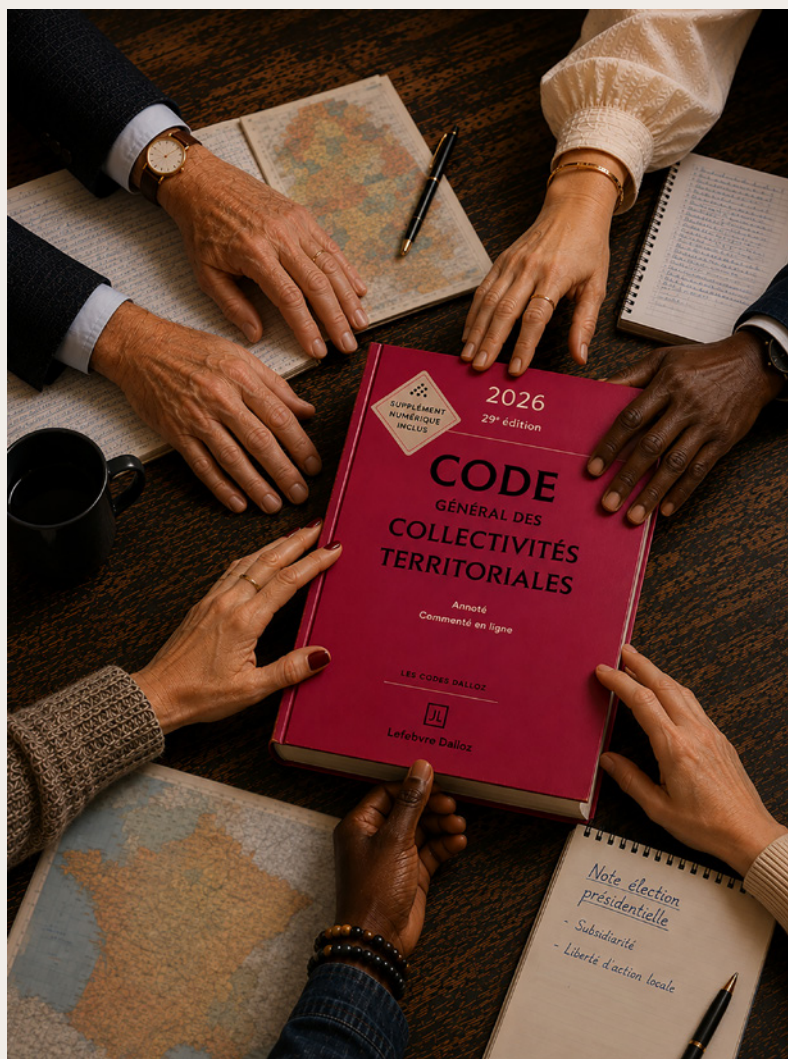
5. Un ordre territorial déduit du principe

De ce principe découle directement l'architecture d'un ordre territorial stable qui réordonne quatre fonctions : l'initiative, la coordination, les moyens et l'arbitrage. Initier d'abord. La clause générale de compétence doit être réhabilitée pour les Départements et les Régions, l'intérêt public local devenant un critère d'initiative contrôlable par le juge. Coordonner ensuite. La loi doit désigner, politique par politique, un chef de file chargé d'arrêter un calendrier, des standards d'information, une méthode d'instruction commune et, le cas échéant, une clé de financement, une conciliation obligatoire puis un contentieux devant le juge administratif fermant le dispositif. Outiller encore, car l'initiative reste nominale sans moyens. La loi nationale devrait fixer les objectifs et les garanties d'égalité, les modalités d'exécution relevant par principe des règlements locaux, et un lien civique doit être restitué entre décision et ressource par des leviers de taux sur des assiettes peu mobiles, dans le cadre d'une péréquation

renforcée. Sans ingénierie, ces libertés profiteraient d'abord aux territoires déjà dotés, ce qui appelle un État ressource au service des collectivités les moins équipées. Trancher enfin, car le test fonctionnel suppose un arbitre. Une clause d'intérêt national supérieur, sous le contrôle du juge, doit permettre à l'État d'imposer une cohérence d'ensemble. Quatre motifs, et quatre seulement, peuvent la justifier, le respect d'un engagement européen ou international, la coordination d'une politique systémique, la garantie d'un droit fondamental ou d'une continuité essentielle, la prévention d'une rupture grave d'égalité territoriale. Lorsque ces quatre fonctions sont réunies, le conflit porte de nouveau sur les résultats des politiques plutôt que sur le périmètre des compétences, et la vetocratie perd son ressort.

6. L'architecture d'une République gouvernable

Un ordre territorial stable se situe à égale distance de l'État qui décide de tout et du territoire qui défend un domaine. Ces mesures forment un ensemble cohérent, qui suppose d'être adopté sans en isoler les pièces les plus exigeantes. L'histoire récente de la décentralisation est faite de réformes partielles dont chacune a déplacé le problème sans le résoudre. Il s'agit cette fois de ressaisir l'ordre territorial par son principe d'organisation. La subsidiarité est consubstantielle à notre ordre juridique. Elle est l'architecture qui rend de nouveau gouvernable la République décentralisée.



Le Code général des collectivités territoriales au centre de la gouvernance territoriale.

Source : © Unsplash

« C'est le même marteau qui frappe,
mais on en a raccourci le manche* ». »

Odilon Barrot

Introduction

Un modèle territorial devenu ingouvernable

Il est banal de dire que la crise politique que nous vivons est une crise de la représentation. Représenter n'implique pourtant pas seulement de ressembler à celui qui vous a élu. C'est aussi agir, si possible efficacement, en son nom. Or nous avons de plus en plus l'impression que le politique ne peut changer le réel. Ce constat conduit une partie de l'électorat à s'abstenir : à quoi bon voter si le vote ne produit rien ? Le taux d'abstention aux élections municipales de mars 2026 (42,8 % au premier tour, 42,2 % au second) constitue un record pour ce scrutin en dehors de la parenthèse sanitaire de 2020. La désaffection atteint désormais l'échelon longtemps réputé le plus proche des citoyens. À défaut de se résigner, d'autres cherchent la femme ou l'homme providentiel capable de faire sauter les blocages, quitte à remettre en cause les fondements de l'État de droit et les contre-pouvoirs. Si le politique ne peut agir, alors il faut envoyer un grand coup de pied dans le système. C'est ce que l'on appelle le populisme.

Dans ce cadre, l'organisation territoriale et la décentralisation jouent un rôle déterminant. Le modèle français paraît aujourd'hui dysfonctionnel et en attente de refondation. Cette étude ne porte ni sur le redécoupage territorial, ni sur une nouvelle répartition des compétences. Elle pose la question de la cohérence interne du modèle de décentralisation qu'il s'agit d'élaborer pour permettre une meilleure efficacité de l'action publique. Lorsqu'un gouvernement veut conduire une politique nationale, qu'il s'agisse de transition écologique, de réindustrialisation, de logement ou d'exécution des peines, il ne se heurte plus seulement à la résistance sociale ou à la rareté budgétaire, il affronte également une chaîne de décision dispersée où l'État, les collectivités et leurs opérateurs disposent chacun d'une part du pouvoir sans en porter seul la responsabilité¹. Ce désordre a un coût mesurable. La mission Ravignon l'évalue à au moins 6 milliards d'euros par an pour les collectivités et à au moins 1,5 milliard d'euros pour l'État². Elle relève par ailleurs près de 14 milliards d'euros de financements

* Odilon Barrot, *De la centralisation et de ses effets*, Paris, Duméril, 1861.

1. Voir Kevin Nouar, *Le Pouvoir d'agir des territoires : mythe ou réalité ?*, Institut Terram, juin 2026.

2. Boris Ravignon (dir.), *Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions*, mai 2024, p. 35-41.

croisés en 2022³. Les lois de décentralisation récentes ont aggravé ce désordre sans clarifier l'action⁴. Le Sénat décrit un État local morcelé⁵, tandis que la Cour des comptes documente l'affaiblissement de l'administration territoriale⁶. Une note thématique de l'Assemblée nationale appelle elle-même à réaligner compétences, responsabilités et moyens⁷. La question est donc celle de la répartition du pouvoir d'agir, davantage que celle d'un volume abstrait de décentralisation.

Alors qu'approche l'élection présidentielle de 2027, l'enjeu d'une telle réflexion est double. Aussi sérieux que soit le programme défendu en campagne, il restera lettre morte si la capacité d'agir s'est dispersée au point de ne plus pouvoir se reconstituer. Le pouvoir issu des urnes se heurtera aux contraintes économiques, aux arithmétiques parlementaires et, plus encore, au blocage administratif. Beaucoup de partis politiques ont aujourd'hui identifié ce point. Les réponses qu'ils avancent contredisent toutefois l'objectif poursuivi. Conçues pour contrer l'impo-

tence publique, les solutions retenues tendent le plus souvent à l'accroître. Les deux voies les plus invoquées dans le débat public – la différenciation territoriale et le fédéralisme – aggravent le mal qu'elles prétendent guérir. Toutes deux ajoutent des points de blocage à un système qui en compte déjà beaucoup. Toutes deux confondent la liberté d'empêcher avec la capacité de décider.

Notre étude soutient que la subsidiarité est le seul principe capable de relancer et de stabiliser la décentralisation française en conjuguant capacité d'action de l'État et capacité d'action des collectivités territoriales. La notion n'est du reste absente ni de notre droit ni de nos traditions politico-institutionnelles. Sa mise en forme historique a reposé sur la clause de compétence générale. Elle a souffert ces dernières années de remises en cause directes et surtout d'un affaiblissement de son effectivité. Penser la subsidiarité, c'est donc d'abord envisager sa libération du carcan financier et normatif, puis établir les principes qui en assureront la bonne marche.

“
*En 2027, le pouvoir issu des urnes se heurtera
au blocage administratif. Beaucoup de partis politiques
ont aujourd'hui identifié ce point. Les réponses qu'ils
avancent contredisent toutefois l'objectif poursuivi.*
”

3. *Ibid.*, p. 29.

4. Voir Bruno Questel et Raphaël Schellenberger, *Rapport d'information [...] sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe)*, Assemblée nationale, rapport n° 2539, 18 décembre 2019.

5. Voir *Pour le plein exercice des libertés locales. 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation*, rapport du groupe de travail sur la décentralisation, Sénat, 2 juillet 2020. L'État local y est décrit comme morcelé et la réforme territoriale comme inachevée.

6. La Cour des comptes relève que la succession des lois adoptées depuis 2010 n'a pas réglé la rationalisation de l'organisation territoriale et souligne que l'imbrication des compétences nuit à l'intelligibilité et à l'efficacité de l'action publique locale.

7. Voir Perrine Goulet, Hervé Saulignac et Émilie K/Bidi (rapporteurs), « Clarification des compétences : quel bilan des lois de décentralisation, quelles perspectives ? », séance thématique de contrôle, Assemblée nationale, commission des Lois, février 2026. Selon ce rapport, les blocs de compétences ont conduit à une spécialisation sans empêcher les enchevêtrements ; des compétences attribuées à un niveau demeurent partagées dans les faits faute d'unification des leviers nécessaires à leur mise en œuvre. Pour un panorama des évolutions issues de la loi du 21 février 2022, dite 3DS, voir Hélène Pauliat, « Projet de loi 3DS : un texte largement modifié par le Sénat », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 30-34, 26 juillet 2021, p. 24-29, ainsi que le dossier « Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 12 (vol. 1), 28 mars 2022, et n° 13 (vol. 2), 4 avril 2022 ; voir aussi Sébastien Hourson, « Voix des territoires, voie de l'État », *Droit administratif*, n° 10, octobre 2021.

I. La vetocratie et ses faux remèdes

La vetocratie est un régime politique caractérisé par la dispersion des points de blocage dans la chaîne de décision. Le terme a été forgé par Francis Fukuyama pour décrire le système américain. Il y observait l'accumulation de *checks and balances*, d'institutions de contrôle, d'agences et de procédures de saisine, dont l'effet cumulé ne tempérait plus le pouvoir mais l'empêchait d'agir. Le pouvoir s'y exerce moins par la décision que par l'empêchement de la décision. Ce diagnostic excède largement le cas américain. Il décrit une dérive commune aux démocraties contemporaines, qui ont multiplié les organes de contrôle, les normes de référence, les voies de recours et les obligations de consultation, sans jamais mesurer l'effet de leur addition. Le politique se trouve enserré dans un appareillage de garants dont chacun a, séparément, une justification. L'ensemble produit pourtant un résultat que personne n'a voulu, à savoir l'impossibilité de conduire une politique dans des délais et avec des moyens compatibles avec la promesse électorale qui la fonde. La vetocratie bloque précisément ce que la démocratie attend de l'État, à savoir la capacité de tenir un cap. Une politique climatique suppose des arbitrages tenus dans la durée. Une politique du logement suppose une discipline d'aménagement et de production. Une politique énergétique suppose des investissements qui dépassent l'horizon d'un mandat. Une politique pénale suppose une chaîne d'exécution qui ne se renégocie pas à chaque étape. Toutes ces politiques se heurtent aujourd'hui au même obstacle, à savoir une capacité de blocage distribuée entre des acteurs, dont aucun ne porte seul la responsabilité du blocage. Le système produit mécaniquement une prime au refus, à la temporisation, à la minorité mobilisée et aux coalitions d'empêchement.

La vetocratie territoriale est la déclinaison de ce régime. La décentralisation en elle-même ne la produit pas. Elle naît des modalités contemporaines de partage du pouvoir, lorsqu'elles dispersent l'initiative, fragmentent la décision et déconnectent la responsabilité de la ressource. Trois mécanismes en composent l'ossature : le veto de compétence joue

lorsqu'un niveau oppose à l'action d'un autre la frontière de son domaine ; le veto de procédure joue lorsque l'action dépend d'une chaîne d'accords ; le veto de financement joue lorsqu'un acteur peut empêcher sans payer ou agir sans lever la ressource.

Notre modèle territorial actuel s'est mué en vetocratie. Le veto de compétence se laisse observer en matière d'énergie : la politique énergétique relève de l'État, les schémas régionaux (Srdet) en fixent les déclinaisons, les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) sont portés par les intercommunalités, tandis que l'urbanisme et l'implantation effective des installations relèvent des communes et de leurs plans locaux d'urbanisme (PLU). Le déploiement d'éoliennes terrestres ou de sites de stockage suppose alors la compatibilité simultanée de quatre instruments décidés à quatre niveaux différents. Aucun acteur n'a pleinement la main. Chacun dispose d'un droit de retrait. Le résultat est moins un partage qu'une chaîne où chaque maillon peut bloquer en aval sans avoir à porter politiquement le blocage.

Le veto de procédure trouve son archétype dans la mise en œuvre du « zéro artificialisation nette » (ZAN). La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 fixe une trajectoire nationale, puis renvoie à une cascade de documents (Srdet régionaux, SCoT intercommunaux, PLU et PLUi communaux). Chaque maillon peut diluer, retarder ou contester la déclinaison de l'objectif national. La trajectoire est ainsi annoncée à un niveau et négociée à quatre, sans qu'aucune autorité soit clairement chargée de trancher. Loin d'être des accidents du processus, les ajustements obtenus depuis 2023 (assouplissements, exemptions, comptabilisations dérogatoires, reports calendaires...) en sont le produit logique. Le veto de procédure se reconnaît à ceci que le retard et l'exemption y remplacent le refus assumé.

Le veto de financement est plus discret, donc plus efficace. Le logement social en offre l'exemple le plus net. L'État fixe les obligations SRU sans financer la production, que portent les bailleurs et les collectivités.

Les communes carencées peuvent préférer acquitter la pénalité plutôt que produire les logements, l'intercommunalité absorbant souvent une partie du coût. Le bilan publié par le ministère du Logement en 2024 illustre cette tension : sur les 2 196 communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, 1 276 demeurent déficitaires (58 %) et 341 ont été déclarées carencées au titre du bilan triennal 2020-2022, pour un prélèvement annuel de 240 millions d'euros, ramené à 141 millions après déductions. La politique de la ville, où l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) prescrit et cofinance pendant que les opérateurs locaux exécutent sans en maîtriser les conditions économiques, obéit à la même logique. Là où la responsabilité de l'objectif et la maîtrise de la ressource sont disjointes, le veto s'exerce par défaut, sans même avoir besoin d'être déclaré, dans l'écart entre l'obligation édictée et le moyen non donné.

Ces trois mécanismes se renforcent. Une chaîne procédurale longue rend le veto de compétence plus discret, parce que le blocage prend la forme d'un délai. Un veto de financement non assumé entraîne, à terme, un veto de procédure. Faute de moyens, l'acteur diffère et l'objectif national s'effrite.

Les deux solutions les plus souvent avancées pour sortir de cet état de fait, la différenciation territoriale et le fédéralisme, ne le résolvent pas. Elles l'aggravent. La différenciation ajoute aux trois vetos décrits une généralisation du veto de procédure, chaque politique nationale devenant renégociable au cas par cas. Le fédéralisme durcit le veto de compétence en sanctuarisant des domaines. Il se trouve ensuite contraint, comme le montrent les expériences américaine et allemande, soit de recentraliser, soit d'organiser une codécision qui paralyse. Le résultat est l'addition d'un nouveau dispositif de blocage à ceux qui existent déjà.

1. La différenciation territoriale : l'exception érigée en principe

Le droit français n'a jamais été aveugle aux différences de situation. Depuis le ^{xix}^e siècle, il prend en compte des contraintes objectives, comme l'insularité, la montagne, l'outre-mer ou un handicap géographique identifiable, sans que l'on ait jamais cherché à en faire plus qu'une lecture pragmatique. Ces situations peuvent justifier des ajustements limités du droit commun dès lors qu'elles répondent à une différence de situation objectivable et qu'elles demeurent subordonnées à la loi commune. En se fondant sur ces précédents, on a cherché récemment à ériger l'exception en principe. La différenciation territoriale a d'abord triomphé comme un mot-valise. Pour les nationalistes corses, elle est une façon de revendiquer un statut à la néo-calédonienne, ce que l'on appelle la différenciation statutaire. Pour les Départements, elle doit permettre de récupérer des compétences des Régions et, pour les Régions, de prendre au cas par cas des compétences aux Départements, ce que l'on peut nommer la différenciation des compétences. Pour les maires, écrasés par des normes obscures, c'est l'espoir de déroger à la loi, ce que l'on peut appeler la différenciation normative. Derrière une même notion sont donc rangées des choses très différentes, qui permettent à chacun d'y projeter ses attentes et de croire y trouver la solution de ses difficultés. C'est toute la force du concept.

Si la notion relève du coup de génie rhétorique, elle pose juridiquement un problème majeur. La différenciation normative en est la forme la plus aiguë. Aucun régime juridique n'a jamais reposé sur la dérogation, et aucun ne le peut rationnellement. L'idée selon laquelle une règle nationale pourrait ne pas être appliquée rompt le fondement même de la hiérarchie des normes ⁸. Dans un modèle juridique moderne, les règles supérieures peuvent faire l'objet de précisions et de compléments au niveau du terrain. Si la règle inférieure peut en revanche ignorer celle de rang supérieur, c'est le fondement même de l'État de droit qui est nié. Que cette notion triomphe politiquement,

8. Sur cette critique, voir Bertrand Faure, « Différenciation des normes : jeu de dupes », *Revue française de droit administratif*, n° 2, mars-avril 2021, p. 313-318.

fasse l'objet de consécration législatives⁹ et d'une ouverture réglementaire élargie pour les préfets¹⁰, et qu'elle ait même été envisagée en 2018 comme devant être constitutionnalisée, compte parmi les signes les plus clairs d'un effondrement de la rationalité juridique. L'idée n'est pas seulement problématique, elle est absurde.

Les différenciations statutaires et normatives posent un problème plus politique. Les lois Littoral et Montagne, par exemple, sont des ajustements bornés par la matière elle-même, contrôlables par le juge au titre de la « différence objective de situation » et révisables lorsque la contrainte évolue. La différenciation comme doctrine est tout autre chose. La contrainte que la loi devait accommoder cède la place à une revendication politique qui demande à la loi de se retirer. Confondre les deux revient à présenter comme une simple extension de l'adaptation géographique ce qui constitue, en réalité, un changement de fondement de la règle territoriale¹¹.

La dérogation comme droit de veto

La vetocratie repose sur un pouvoir dont la fonction première est d'empêcher la décision. La différenciation normative repose exactement sur cette idée. Les collectivités territoriales y obtiennent la capacité de déroger, autrement dit d'opposer un veto à une politique nationale. Une politique nationale cohérente suppose que l'État dise à quel niveau elle se décide, qui la met en œuvre et dans quelles limites elle peut être modulée. La différenciation inverse cette logique : la norme est annoncée au niveau national, puis rediscutée territoire par territoire. Le veto prend désormais, au-delà du refus, la forme du report, de la condition préalable, de la demande de maintien ou de l'accommodement. Le logement et la mise en œuvre du ZAN en offrent de bons exemples. Une politique d'aménagement efficace a besoin d'un cadre national lisible, d'objectifs territorialisés, d'arbitrages locaux et d'ingénierie. Dès qu'elle bascule dans les reports,

les exemptions et les accommodements particuliers, le débat quitte le terrain de la responsabilité pour entrer dans celui de la dérogation¹². Une mesure qui devrait répartir l'effort et ordonner les priorités devient un catalogue de cas particuliers. On peut être pour ou contre ces politiques, mais il ne peut y avoir de politique nationale du logement ou de la transition écologique si chacun peut prétendre y déroger. Loger, organiser les mobilités, réduire l'artificialisation et transformer l'appareil énergétique relèvent de politiques imbriquées. Si chacune peut être maintenue, modulée ou suspendue différemment selon les territoires, l'État ne pilote plus une trajectoire nationale : il arbitre une pluralité de demandes d'exception. La politique commune devient un tronc commun entouré de régimes d'écart. D'ordre adressé à des exécutants responsables, la politique nationale devient une proposition centrale soumise à la capacité de chaque territoire à demander un régime propre. Le dernier mot échappe à l'État comme aux collectivités. Il revient à la négociation de l'écart. Un tel système peut être accommodant. Il n'est pas gouvernable.

La subsidiarité et la différenciation ne répondent pas à la même question. La première répond *ex ante* à la question de l'attribution : qui doit agir, avec quels moyens, sous quel contrôle ? La seconde répond *ex post* à la question de l'écart : qui pourra ne pas appliquer, maintenir un régime propre ou demander un traitement particulier ? L'une construit un ordre de responsabilité, l'autre bâtit un ordre d'exception. Cette différence est décisive. Un système politique se stabilise par l'attribution des compétences. La multiplication des procédures d'écart le déstabilise. Dans un régime d'attribution, le conflit porte sur le contenu des politiques. Dans un régime de dérogation, il porte aussi sur le périmètre territorial de la règle. La décision nationale cesse alors d'être disputée seulement sur son bien-fondé. Elle devient renégociable quant à son application même. Le veto n'a plus besoin d'être frontal. Il prend la forme du délai, de la réserve, de l'adaptation préalable ou du statut d'exception.

9. Voir loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS.

10. Voir décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

11. Sur les tensions entre différenciation et principes républicains, voir Jean-Éric Schoettl, « La différenciation territoriale est-elle soluble dans la République ? », *Revue politique et parlementaire*, n° 1093, 2020, p. 162-178.

12. Voir Françoise Gatel et Max Brisson, *Rapport d'information [...] relatif à la différenciation territoriale*, Sénat, rapport n° 629, 23 mai 2024. À cette date, aucune des trois collectivités ayant formalisé une demande de différenciation n'avait reçu de réponse de l'État ; le rapport juge ce délai inacceptable et recommande une réponse obligatoire et motivée dans un délai de six mois.

La différenciation ne produit donc pas d'abord un veto de compétence, à la différence du fédéralisme ; elle produit un veto de procédure. Chaque politique importante doit être instruite, rediscutée, justifiée et parfois singularisée avant d'entrer en vigueur. Plus la politique est transversale, plus les occasions de retrait se multiplient. Lorsque s'y ajoute une différenciation des compétences et des statuts, la négociation mobilise des acteurs aux ressources inégales et aux attributions variables, jusqu'à rendre la politique inapplicable. Le coût administratif d'une telle gestion, pour les collectivités comme pour l'État, rend improbable toute action d'ampleur.

L'impuissance par la procédure

Ce modèle accorde aux collectivités un pouvoir d'empêcher et de déroger, à défaut d'un droit d'agir. Ce pouvoir n'est ni également réparti ni gratuit. Il suppose, pour s'exercer, que la décision de dérogation soit juridiquement bien fondée, sous peine de voir la collectivité attaquée en justice et sa responsabilité engagée. La dérogation a donc un coût qui inhibe d'abord les collectivités les plus pauvres et avantage celles qui savent jouer avec les règles et en ont les moyens. La procédure représente ensuite un coût important pour le secteur privé, qui doit s'adapter à une jungle normative. Le veto passe alors des acteurs publics au reste de la société. Il faut, pour le comprendre, revenir sur les origines de la différenciation, qui reposent sur le droit à l'expérimentation.

L'expérimentation compare pour décider. Des collectivités mettent en place un système différencié pour un temps et forment un échantillon test.

Si le dispositif fonctionne, on généralise. À défaut, on abandonne. La démarche est rationnelle et bornée dans le temps. La différenciation, à l'inverse, sélectionne pour conserver¹³. Les collectivités qui estiment avoir besoin d'une modification normative la demandent. Si le régime obtenu ne se révèle pas généralisable, cette impossibilité même sert de preuve que la collectivité était singulière et qu'elle doit conserver son régime. Une collectivité est choisie parce qu'elle serait singulière, puis cette singularité sert à justifier le maintien du régime particulier. L'évaluation cesse alors d'être comparative pour devenir autoréférentielle¹⁴. En 2003, l'expérimentation territoriale est ainsi pensée comme provisoire et orientée vers un retour au droit commun ou vers sa révision¹⁵. La loi organique de 2021 ouvre ensuite la possibilité d'un maintien différencié¹⁶. Le Conseil constitutionnel encadre cette évolution en exigeant l'extension aux collectivités présentant les mêmes caractéristiques objectives¹⁷. L'expérimentation déborde alors la méthode de connaissance pour devenir une technique de territorialisation du droit.

Une fois ce basculement admis, l'évaluation change de fonction. Elle ne compare plus une solution locale à un droit commun en vue de décider pour tous. Elle documente les raisons pour lesquelles certains pourront continuer à s'écarter de tous. L'administration centrale doit alors gérer une cartographie mouvante de régimes, apprécier des différences objectives toujours discutables, distinguer les collectivités « semblables » de celles qui ne le seraient pas et répondre à des demandes dont la logique devient cumulative¹⁸. L'énergie normative se déplace de la décision vers la gestion des différences.

13. Voir Conseil d'État, *Les Expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, La Documentation française, 2019. En quinze ans, quatre expérimentations seulement ont été menées sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, pour deux généralisations décidées avant l'évaluation finale, un abandon et une prolongation.

14. Voir Patrick Mozol, « Vers un renouveau de l'expérimentation normative locale ? », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 9, 1er mars 2021, p. 16-22 ; Jean-Claude Zarka, « Le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution et le principe de différenciation territoriale », *Les Petites Affiches*, n° 53, 2 avril 2021, p. 8-19 ; plus largement, Olivia Bui-Xuan, « L'avenir des expérimentations, entre contraintes méthodologiques et appoussissements juridiques. À propos de l'étude du Conseil d'État 2019 », *La Semaine juridique* (édition générale) n° 46, 11 novembre 2019, p. 1145-1156.

15. Voir Constitution du 4 octobre 1958, art. 72, al. 4, issu de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

16. Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 visant à simplifier les expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

17. En 2021, le Conseil constitutionnel a précisé que le législateur ne saurait maintenir à titre pérenne des mesures prises à titre expérimental dans les seules collectivités participantes sans les étendre aux autres collectivités présentant les mêmes caractéristiques justifiant qu'il soit dérogé au droit commun.

18. Voir Françoise Gatel et Max Brissson, *op. cit.* L'interprétation du principe d'égalité constitue aujourd'hui un frein aux démarches de différenciation, les mesures pérennes demeurant subordonnées à une « différence objective de situation » dont les contours restent particulièrement flous ; le rapport précise aussi que la différenciation ne doit ni créer un droit d'exception ni conduire à reconnaître une autonomie statutaire.

Dès lors, la différenciation aggrave la surproduction normative qu'elle prétendait corriger. Au lieu d'un droit national trop détaillé, on obtient un droit national détaillé doublé de ses protocoles d'écart, de ses régimes maintenus, de ses clauses transitoires et de ses cartographies spécifiques. Le mal initial n'est pas guéri. Il est doublé¹⁹.

La responsabilité démocratique brouillée

Cette mécanique a un coût démocratique direct. Une politique publique tire sa légitimité de ce qu'elle s'applique de façon égale et claire. Lorsque la règle peut être déclinée, modulée, suspendue ou maintenue par négociation, la chaîne entre le suffrage et la décision se rompt. L'électeur a voté pour un programme, au niveau national ou local, mais il découvre que l'application de ce programme dépend désormais d'arbitrages locaux dont il n'est ni l'auteur ni le destinataire identifié. La différenciation n'est donc pas seulement un mauvais instrument administratif. Elle dissout la responsabilité politique elle-même.

Elle rend par ailleurs incompréhensibles les fondements démocratiques de la décentralisation en complexifiant à outrance le schéma territorial. Comment comprendre que la métropole de Lyon ne soit pas une intercommunalité, mais une collectivité à statut particulier exerçant sur son territoire les compétences du département du Rhône, dont elle est sortie en 2015 tout en demeurant rattachée à la même circonscription pour les services de l'État ? Cette métropole est en outre distincte de la Ville de Lyon, commune composée de mairies d'arrondissement et dotée d'un maire et d'instances propres. Une démocratie locale commence lorsque l'électeur peut assigner une décision à une institution²⁰. Les catégories de collectivités font davantage que classer. Elles rendent la responsabilité imputable. Si la loi se territorialise par statuts, expérimentations maintenues, compétences additionnelles et régimes spéciaux, l'électeur, faute d'institution identifiable, juge un

montage pour lequel il ne peut ni voter ni identifier de responsables. L'abstention croissante dit quelque chose de ce brouillage. Ajoutons à cela une autonomie financière déconnectée d'une véritable autonomie fiscale, et la sanction démocratique devient plus floue encore. On vote pour des autorités dont il devient difficile de savoir ce qu'elles décident et avec quelles ressources propres.

La surenchère des statuts

En reconnaissant une singularité, la différenciation statutaire produit du même coup les ressources institutionnelles, budgétaires, administratives et symboliques qui permettent ensuite de revendiquer davantage. L'exemple corse le montre. L'autonomie renforcée ne pacifie pas mécaniquement la revendication. Les modèles d'organisation asymétrique des États s'avèrent dysfonctionnels en ce qu'ils nouent un lien entre identité, compétences, ressources et statut. En ouvrant la voie à des statuts à la carte, l'État crée un phénomène de surenchère. Lorsqu'un statut et des compétences spécifiques sont associés à une identité territoriale, un signal implicite est adressé aux autres territoires. L'absence d'un statut équivalent y devient le signe d'une considération moindre. Le jour même où, en septembre 2023, Emmanuel Macron prononçait son discours devant l'Assemblée de Corse, le président de la région Bretagne remettait à Elisabeth Borne un rapport sur l'autonomie de sa région. Certains Corses prennent aujourd'hui la Nouvelle-Calédonie comme modèle, bien que celui-ci ne soit aucunement transposable à la situation corse. Il convient de rappeler qu'en Nouvelle-Calédonie le suffrage universel a été partiellement abandonné, que le territoire ne fait pas partie de l'Union européenne et que la monnaie en vigueur est le franc Pacifique. Cette référence ne s'impose que pour signifier le souhait d'accorder à la Corse le degré maximal d'autonomie envisageable. Les Bretons et les Alsaciens, attirés par le modèle corse qui bénéficie de la plus grande autonomie en métropole, aspirent à reproduire un

19. Sur cet effet de doublement du droit national par une cartographie de régimes maintenus, voir Marion Travers, « Les enjeux de l'asymétrie normative au niveau local », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 49, 9 décembre 2019, p. 14-20 ; Hélène Pauliat et Clotilde Deffigier, « La différenciation territoriale : quelle lisibilité pour une action publique à la carte ? », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 12, 28 mars 2022, p. 17-64 ; voir aussi, sur le contentieux à venir, Anne Pelcran, « Expérimentation et différenciation territoriale : les propositions de la mission flash de l'Assemblée nationale », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 21, 28 mai 2018, p. 2-3.

20. Sur la confusion des catégories institutionnelles introduite par la différenciation, voir Lucienne Erstein, « Collectivités territoriales : des compétences à géométrie variable », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 10-11, 2018 ; Arnaud Duranthon, « Sur les chemins de crête de la "collectivité européenne d'Alsace" », *Droit administratif*, n° 6, juin 2019, p. 31-35.

régime conçu explicitement pour une « île-montagne » méditerranéenne. L'expérience britannique illustre cette dynamique de surenchère statutaire. Les Gallois avaient approuvé la dévolution d'extrême justesse en 1997 (50,3 %), avec un statut d'autonomie inférieur à celui des Écossais. Quelques années plus tard, l'obsession des Gallois était de ne pas apparaître comme des Écossais de second rang. Il fallait pour cela un statut équivalent, ce qu'ils obtinrent en 2011. Les Écossais, refusant d'être ramenés au rang de Gallois ordinaires, exigèrent alors une autonomie accrue, qui leur fut accordée. Cette avancée frustra les Gallois, qui revendiquèrent à leur tour un nouveau statut calqué sur le modèle écossais. Les Écossais ne pouvaient supporter cette perspective, ce qui les conduisit à organiser un référendum sur l'indépendance ²¹.

On assiste ainsi à une course à la désintégration et au veto. La reconnaissance de la spécificité locale y est vue comme devant se conjuguer avec une prise de distance vis-à-vis du nous de la communauté nationale et des décisions prises par l'État. Le veto devient une ressource identitaire.

2. Le fédéralisme : la promesse de clarté et son démenti historique

Si la différenciation est un modèle incohérent, il en va autrement du fédéralisme. Ce dernier est fonctionnel et connaît des exemples étrangers réussis. Il est donc légitime de le considérer comme une évolution possible. Il prend au sérieux la question de la

responsabilité. Là où la différenciation organise des exceptions, le fédéralisme promet une architecture. À chaque niveau son domaine, à chaque politique son responsable, à chaque dépense son financeur, à chaque électeur un comptable identifiable. Dans un pays saturé de compétences partagées et de financements croisés, cette promesse de clarté a une réelle force intellectuelle.

Son rejet dans l'histoire française repose cependant sur des bases anciennes et difficilement contour-nables. Un véritable fédéralisme supposerait d'abord de reconnaître un pouvoir législatif à des entités infra-étatiques. Or la souveraineté du peuple français, telle qu'elle est conçue depuis 1789 et rappelée par la Constitution de 1958, s'identifie à l'unité du législateur ²². La loi est l'expression de la volonté générale, qui est celle du souverain. Adopter un modèle fédéral reviendrait à substituer à cette souveraineté du peuple celle d'États fédérés titulaires d'un pouvoir normatif originaire. Il s'agirait d'une mutation profonde du régime, bien au-delà d'un approfondissement de la décentralisation ²³. Contrairement au lieu commun qui les concerne, les girondins n'étaient pas fédéralistes. Le fédéralisme, au sens où nous l'entendons aujourd'hui, était inenvisageable pour les révolutionnaires, car la souveraineté ne saurait être divisée ²⁴. L'abolition des privilèges des provinces fut adoptée lors de la nuit du 4 août 1789, au sein d'une Constituante encore acquise à la monarchie. Ce principe n'est ni jacobin ni même républicain. Il est l'héritage, évident alors pour tous, des Lumières. L'unité et l'indivisibilité de la République qui en découlent ne font l'objet d'aucun débat à l'époque. C'est une Convention encore sous contrôle girondin qui, le 25 septembre 1792, vote le décret disposant

21. Sur la dynamique de surenchère statutaire dans les démocraties régionalisées, voir Frans Schrijver, *Regionalism after Regionalisation. Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006 ; Liesbet Hooghe, Gary Marks et Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*, Londres, Routledge, 2010.

22. Sur cette distinction classique entre unité du législateur et unité de la législation, voir Charles Eisenmann, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948, p. 53-54 ; François Luchaire, « Fondements constitutionnels de la décentralisation », *Revue du droit public*, 1982, p. 1543-1566.

23. Sur le caractère structurellement impossible du fédéralisme en France, voir Olivier Beaud, *Fédéralisme et fédération en France. Histoire d'un concept impossible*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999. Voir aussi Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art. 6 ; Constitution du 4 octobre 1958, art. 3 ; Emmanuel-Joseph Sieyès, intervention du 7 septembre 1789, *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, première série (1789-1799), t. VIII, 5 mai-15 septembre 1789, Paris, Librairie administrative de Paul Dupont, 1875, p. 597 ; *Id.*, *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris*, Paris, Baudouin, 1789. Sur le ressort intellectuel monarchiste de l'objection à l'universalité de la loi, à rebours de la tradition révolutionnaire, voir Charles Maurras, *L'Idée de la décentralisation*, Paris, Service de publication de l'Action française, 1919 (1^{re} éd. 1898), p. 14 ; Nicolas de Condorcet, *Essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales*, in *Œuvres de Condorcet*, t. 8, Paris, Didot, 1847.

24. Voir Lucien Jaume, « Les Girondins : un conflit véritable, une interprétation faussée », in Christophe Boutin et Frédéric Rouvillois (dir.), *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et perspectives*, Paris, François-Xavier de Guibert, 2003, p. 33-48 ; Anne de Mathan, « Le fédéralisme girondin. Histoire d'un mythe national », *Annales historiques de la Révolution française*, vol. 3, n° 393, juillet-septembre 2018, p. 195-206.

que la République est une et indivisible²⁵. Le projet de Constitution girondine porte également cette mention. Présentant son texte devant la Convention, le 15 février 1793, Condorcet déclare que tout semble destiner la France à l'unité la plus entière.

Le fédéralisme introduirait ensuite en France une tutelle normative d'un niveau territorial supérieur sur les communes. Le point est essentiel. Dans les fédérations classiques, cette hiérarchie n'est pas nécessairement ressentie comme problématique. En France, elle heurterait le cœur historique des libertés locales. La commune n'est pas un échelon comme un autre. Elle demeure le niveau auquel la démocratie territoriale est la plus intelligible et celui dont l'enracinement historique est le plus profond. C'est aussi celui auquel la confiance politique reste la plus forte. Au 1^{er} janvier 2026, la France comptait 34 875 communes, soit près de 40 % de l'ensemble des communes de l'Union européenne, héritage direct des paroisses d'Ancien Régime érigées en communes par la Constituante en 1789. Tocqueville l'écrivait déjà : « La commune est la seule association qui soit si bien dans la nature, que partout où il y a des hommes réunis, il se forme de soi-même une commune²⁶. » Une loi régionale s'imposant aux communes ferait de ces dernières les administrations exécutantes des lois d'une autre collectivité. On substituerait ainsi à la tutelle de l'État une tutelle territoriale nouvelle, politiquement très coûteuse dès lors que les majorités des collectivités concernées divergent et que les lois régionales se montrent intrusives dans les compétences communales. Par la fin du principe de non-tutelle, le fédéralisme signifierait la mort de la liberté communale.

Ces limites posées, elles ne signifient pas que le fédéralisme serait inefficace. Il faut toutefois distinguer deux réalités souvent confondues. D'un côté, les fédérations d'origine, anciennes, dont l'équilibre a été stabilisé très tôt par l'histoire constitutionnelle ; de l'autre, les fédéralisations tardives, engagées sous la pression de conflits territoriaux et identitaires. Les premières peuvent fonctionner malgré leurs tensions parce que les acteurs ont appris à vivre durablement

dans le cadre fédéral. Les secondes restent beaucoup plus exposées à la renégociation permanente des statuts et des compétences. Les trajectoires belge et espagnole, quoique très différentes, rappellent combien une redistribution tardive des pouvoirs peut ouvrir un cycle de révision sans terme. Là encore, les modèles fonctionnels sont symétriques. Les États fédérés y disposent de compétences égales. La répartition entre le niveau fédéral et le niveau local est consacrée par la Constitution et arbitrée par le juge constitutionnel. Ce sont les modèles allemand et américain qu'il faut ici prendre comme référence.

Le veto au cœur du fédéralisme

Ce n'est pas un hasard si la notion de vetocratie a été conceptualisée par un Américain. Le fédéralisme repose en effet sur le postulat que l'on peut attribuer des compétences étanches entre des niveaux d'action publique. Chaque politique aurait un responsable qui pourrait en répondre devant le peuple. Soit la compétence échoit au niveau fédéral et la responsabilité s'exerce lors des élections nationales, soit elle relève du domaine local et les élections territoriales permettent de trancher. Le modèle serait efficace si les domaines étaient réellement étanches, aucun niveau ne pouvant alors opposer son veto à un autre. Le fédéralisme promet des compétences claires et exclusives. Les grandes politiques contemporaines sont pourtant transversales par nature, et les fédérations réelles ne maintiennent pas durablement de blocs étanches face à elles. Il s'ensuit que le fédéralisme ne supprime pas la crise de la capacité d'agir. Des secteurs peuvent être répartis. Des politiques, elles, demeurent transversales. Le logement, l'énergie, les mobilités et le foncier peuvent être juridiquement attribués à des autorités différentes. Une politique climatique, industrielle ou d'aménagement n'en reste pas moins un agencement de ces secteurs. Plus on absolutise les blocs, plus on externalise la coordination réelle vers le contrat, le financement croisé ou le conflit de compétences²⁷. Le fédéralisme ne fait donc pas disparaître l'interdépendance. Il la contourne par la recentralisation ou l'organise par la codécision. On constate d'ailleurs que

25. Sur la portée et l'histoire de ce principe, voir Gérard Marcou, « Le principe d'indivisibilité de la République », *Pouvoirs*, n° 100, janvier 2002 ; Roland Debbasch, *Le Principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Paris, Economica, 1987 ; Félicien Lemaire, *Principe d'indivisibilité de la République. Mythe et réalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010.

26. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t. I, 1^{re} partie, chap. V, 1835.

27. Voir Perrine Goulet, Hervé Saulignac et Émilie K/Bidi, *op. cit.*

si les États unitaires n'ont cessé de se décentraliser depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les États fédéraux ont suivi le chemin inverse, précisément pour rationaliser leurs politiques publiques.

Le démenti américain : recentraliser pour agir

Le cas américain est, de ce point de vue, particulièrement éclairant. L'une des illusions les plus répandues en Europe consiste à voir dans les États-Unis le modèle d'un fédéralisme de sphères rigoureusement séparées, protégé par le texte constitutionnel et par la jurisprudence. L'histoire réelle dit autre chose. La *Constitution Annotated* du Congrès des États-Unis rappelle que depuis *McCulloch v. Maryland* (1819), la *Necessary and Proper Clause* autorise le Congrès à employer tous les moyens « appropriés » et « plainly adapted » à une fin légitime relevant de sa compétence. Le texte fédéral a donc reçu une lecture fonctionnelle. Très tôt, le centre a pu revendiquer des moyens implicites pour poursuivre ses objectifs ²⁸.

La même dynamique vaut pour la *Commerce Clause*. De *Gibbons v. Ogden* à *Wickard v. Filburn* ²⁹, puis à *Gonzales v. Raich*, le pouvoir fédéral a progressivement étendu sa capacité à réguler des activités qui, formellement, relevaient de l'échelle infra-étatique. *Wickard* fait ici date ³⁰. Le blé cultivé pour l'autoconsommation familiale peut entrer dans le champ de la régulation fédérale en raison de son effet agrégé sur le commerce interétatique. De même, *Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority* ³¹ a mis à bas la tentative antérieure de sanctuariser certaines « fonctions gouvernementales traditionnelles » des États. La fédération américaine se maintient moins par la séparation que par l'extension jurisprudentielle des moyens d'action de l'État fédéral ³².

La question budgétaire confirme ce diagnostic. Selon le Congressional Budget Office, les dotations fédérales aux États et aux collectivités locales atteignaient 607 milliards de dollars en 2011, soit 17 % des dépenses fédérales et environ un quart de l'ensemble des dépenses des États et collectivités ³³. Les travaux de Clemens et Veuger montrent que ces transferts s'accompagnent de conditions, de planchers de dépense et d'obligations de maintien d'effort ³⁴. L'Office of Management and Budget relève encore que l'aide fédérale aux États et collectivités a culminé à 5,5 % du PIB en 2021 et que 35,3 % de la dépense totale des États provenait de fonds fédéraux en 2023 ³⁵. Le centre fédéral américain, à défaut de toujours commander directement, aligne par l'argent, la conditionnalité et la norme minimale.

Le démenti allemand : codécider pour préserver l'unité

L'Allemagne corrige la même illusion d'un système fédéral clair, mais par une autre voie. Le centre n'y a pas tant étendu unilatéralement ses compétences qu'il a organisé une interpénétration institutionnelle très poussée. Le texte même de la Loi fondamentale l'indique. L'article 70 donne certes aux Länder la compétence de principe en matière législative. Les articles 72 et 74 ouvrent toutefois un large champ de compétences concurrentes à la Fédération. Les articles 91a et 91b organisent des tâches conjointes, notamment pour la recherche et l'enseignement supérieur. Les articles 106 et 108 instituent une forte imbrication fiscale et administrative. Le fédéralisme allemand est un fédéralisme de combinaison plus que de séparation ³⁶.

28. U.S. Constitution Annotated, essai relatif à la *Necessary and Proper Clause* ; *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. (4 Wheat.) 316 (1819).

29. *Gibbons v. Ogden*, 22 U.S. (9 Wheat.) 1 (1824) ; *Wickard v. Filburn*, 317 U.S. 111 (1942) ; *Gonzales v. Raich*, 545 U.S. 1 (2005).

30. *Wickard v. Filburn*, 317 U.S. 111 (1942), opinion du juge R.H. Jackson. La Cour suprême juge que la production de blé destinée à l'autoconsommation familiale pouvait entrer dans le champ de la régulation fédérale en raison de son effet agrégé sur le commerce interétatique.

31. *Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority*, 469 U.S. 528 (1985), qui revient sur la jurisprudence *National League of Cities v. Usery*, 426 U.S. 833 (1976).

32. U.S. Constitution Annotated, essais relatifs à la *Commerce Clause* ; arrêts *Gibbons*, *Wickard*, *Gonzales* et *Garcia*, déjà cités ; voir aussi *United States v. Lopez*, 514 U.S. 549 (1995), et *United States v. Morrison*, 529 U.S. 598 (2000).

33. Congressional Budget Office, *Federal Grants to State and Local Governments*, 7 mars 2013.

34. Jeffrey Clemens et Stan Veuger, *Intergovernmental Grants and Policy Competition*, National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper n° 31251, mai 2023.

35. Office of Management and Budget, *Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2025* ; National Association of State Budget Officers, *State Expenditure Report 2024*. L'aide fédérale a culminé à 5,5 % du PIB en 2021, et 35,3 % de la dépense totale des États provenait de fonds fédéraux en FY 2023.

36. Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, art. 70, 72, 74, 91a, 91b, 106 et 108.

Fritz Scharpf parle à son propos de *joint-decision trap*³⁷. Le veto législatif du Bundesrat, chambre haute représentant les Länder, sur les lois ayant un impact local, le partage fiscal entre la Fédération et les États fédérés, la péréquation et les programmes financés conjointement font du fédéralisme allemand un système fortement marqué par le veto. La plupart des initiatives saillantes y exigent un large consensus entre le Bund et les Länder. Les données du Bundesrat montrent que, de 1949 à l'entrée en vigueur de la réforme du fédéralisme en 2006, la part des lois nécessitant son accord avoisinait 53 %. Cette réforme avait pour objectif explicite de la ramener entre 35 et 40 %, et ce résultat a été atteint sans modifier la nature codécisionnelle du régime. Sur les législatures récentes, cette part oscille entre 34,7 et 41,8 %³⁸. Même réformé, le système reste donc structuré par la codécision.

Cette codécision a un coût concret. Dans son étude économique de 2023 sur l'Allemagne, l'OCDE observe que la fiscalité partagée et l'administration décentralisée de l'impôt affaiblissent les incitations au contrôle et à l'efficacité. Elle ajoute qu'une centralisation complète de la collecte des impôts fédéraux et coparticipés constituerait la solution de premier rang, tout en reconnaissant qu'elle se heurte à des obstacles constitutionnels et politiques. Les scandales cum-ex et cum-cum ont par ailleurs montré la fragilité de cette administration éclatée³⁹. Dans une résolution de juin 2023, le Parlement européen a estimé qu'ils figuraient parmi les plus importants scandales fiscaux de l'histoire de l'Union européenne et chiffré, sur un périmètre élargi, la perte cumulée pour les États membres à environ 140 milliards d'euros, l'Allemagne en étant la principale victime. Là encore, la fédération tient par une gestion coûteuse de l'interdépendance, d'ailleurs que par la séparation des compétences⁴⁰.

Le démenti français : la loi NOTRe et l'illusion des blocs

La critique des blocs de compétences ne repose pas seulement sur la comparaison américaine ou allemande. La France a déjà tenté, à droit constant, une logique de spécialisation avec la loi NOTRe. La clarification promise n'a pas eu lieu. La coordination s'est déplacée hors du partage formel des attributions. Développement économique, logement, mobilités et transition écologique sont restés interdépendants. Les rapports d'évaluation ont surtout relevé la persistance des financements croisés, des contrats et des négociations interniveauux.

La loi NOTRe constitue ainsi une contre-preuve française. Le bloc laisse intacte l'interdépendance réelle des politiques publiques. Il la rend simplement moins visible dans le droit et plus diffuse dans les procédures, le financement et la négociation. Le fédéralisme n'apparaîtrait pas, dans ces conditions, comme une solution neuve. Il radicaliserait une illusion déjà réfutée. Le même phénomène s'observe dans la pratique budgétaire et contractuelle. Lorsque la loi sépare sans pouvoir vraiment séparer, la coordination réapparaît sous d'autres formes, conventions, appels à projets, cofinancements et calendriers négociés. La rigidité du partage sectoriel renvoie donc l'interdépendance hors du droit explicite, vers des instruments moins lisibles et souvent moins responsables⁴¹. C'est précisément ce que le fédéralisme promet d'éviter et ce qu'il risque, au contraire, de constitutionnaliser.

Appliqué à la France, ce diagnostic est encore plus sévère. Si l'on attribuait aux collectivités des domaines politiquement sanctuarisés en matière de transports, de logement, d'aménagement ou d'énergie, l'État ne pourrait plus conduire de politiques nationales

37. Fritz W. Scharpf, *No exit from the joint decision trap? Can German federalism reform itself?*, Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG) Working Paper n° 05/8, septembre 2005.

38. Bundesrat, statistiques officielles sur les *Zustimmungsgesetze* et les *Einspruchsgesetze* depuis 1949, et bilans publiés par les législatures successives ; Deutscher Bundestag, *Wissenschaftliche Dienste*, « Auswirkungen der Föderalismusreform I », 2009.

39. Les montages « cum-ex » consistent à échanger des actions à haute fréquence autour de la date de détachement du dividende afin d'obtenir plusieurs remboursements indus de la retenue à la source ; les schémas « cum-cum » visent à transférer temporairement la détention des titres à un acteur exonéré pour éluder la même retenue. Le préjudice consolidé pour onze États européens a été estimé à 55 milliards d'euros par le consortium CumEx Files (octobre 2018), dont environ 31,8 milliards pour la seule Allemagne. La Cour fédérale de justice allemande (Bundesgerichtshof) a qualifié ces montages d'évasion fiscale pénalement répréhensible (arrêt du 28 juillet 2021).

40. Voir OCDE, *Economic Surveys: Germany 2023*, mai 2023 ; Parlement européen, résolution du 15 juin 2023 sur les enseignements à tirer des Pandora Papers et autres révélations, point 40.

41. Sur la multiplication des contrats bilatéraux État-collectivités et le glissement vers une négociation au cas par cas, voir Sébastien Hourson, *art. cit.* ; Hélène Pauliat, « Concertation sur la répartition des compétences et leur exercice par les collectivités : un discours de la méthode ! », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 8, 24 février 2020.

cohérentes sans reprendre la main d'une manière ou d'une autre. Or il devra le faire. La transition écologique, la sécurité énergétique, la réindustrialisation et l'aménagement du territoire ne sont pas des politiques sectorielles isolées. On ne peut pas davantage décréter qu'elles relèveraient du seul champ local. Dire que la politique de transition écologique appartient au domaine régional n'a pas de sens. Elle n'y appartient ni en Allemagne ni aux États-Unis. Une transition écologique nationale supposerait l'accord de chaque région sur les transports, de chaque commune sur l'artificialisation des sols et de chaque autorité organisatrice sur la programmation énergétique. Aucun niveau n'ayant la main sur l'ensemble, la politique nationale n'existerait plus que comme un objectif moyen, une trajectoire négociée à la marge et chaque fois renégociable. Le politique se trouve alors structurellement empêché de tenir un cap. Il devient un coordonnateur sans pouvoir, dépendant d'une multitude d'accords dont chaque signataire dispose, en réalité, d'un veto.

Comment la France pourrait-elle d'ailleurs s'engager lors d'une Conférence des parties (COP) si l'État qui signe n'avait aucun moyen d'action en la matière ? L'État n'agit pas seulement en son nom propre.

Il porte des engagements internationaux, européens, budgétaires et climatiques qui supposent qu'une autorité puisse, en dernier ressort, assurer la cohérence d'ensemble. Un partage territorial qui rendrait cette cohérence dépendante d'une pluralité d'accords locaux fragiliserait, sous couvert de liberté, la capacité même de l'État à répondre de ses engagements. Là encore, ou bien le centre revient, ou bien l'impuissance s'installe.

Toutes ces politiques exigent qu'un niveau puisse arbitrer et, le cas échéant, imposer une cohérence d'ensemble. Si ce niveau ne le peut pas, la Nation devient incapable de tenir ses engagements internationaux, de planifier ses infrastructures ou de corriger ses déséquilibres. Le veto local ou intermédiaire prend alors le pas sur la décision commune. Le fédéralisme est présenté comme un instrument de puissance locale. Il est, en réalité, un instrument d'empêchement réciproque. Chaque échelon obtient le droit de tenir un domaine. Aucun n'obtient les moyens de conduire une politique transversale. La promesse de clarification se renverse en garantie d'impuissance partagée. Le politique, à tous les niveaux, perd la capacité d'agir au nom de l'intérêt général.

II. La subsidiarité, principe d'efficacité et de responsabilité

La subsidiarité est un principe de répartition des compétences. Elle consiste à confier la décision au niveau capable de la prendre utilement et à ne laisser au niveau supérieur que ce qui ne peut être fait en dessous. Le mot vient du latin *subsidium*, « secours », « appui ». Le niveau supérieur intervient à titre subsidiaire, c'est-à-dire en appui et non par principe. Cette définition emporte trois conséquences immédiates. La première est que la subsidiarité ne préjuge pas du résultat. Elle peut conduire au transfert d'une compétence vers le bas comme au maintien d'une compétence en haut si celui-ci s'avère plus pertinent. La deuxième est qu'elle constitue un test fonctionnel, étranger à toute revendication identitaire ou

politique. Une collectivité a vocation à exercer une compétence lorsqu'elle est mieux placée pour le faire. Sa singularité n'y suffit pas. La troisième est qu'elle suppose un arbitre, c'est-à-dire un niveau habilité à dire qui peut faire quoi. Sans cet arbitre, le principe demeure une intention sans portée.

La généalogie du concept est ancienne. Aristote pense déjà la cité comme un assemblage ordonné de communautés intermédiaires au sein duquel chaque corps remplit la fonction qui lui revient. La théologie médiévale, notamment Thomas d'Aquin, conçoit la société comme un ordre de communautés naturelles que l'autorité supérieure n'a pas vocation à absorber.

Au début du ^{xvii}^e siècle, Johannes Althusius systématise cette intuition dans sa *Politica methodice digesta*. Il pense la République comme un assemblage de consociations qui se donnent un pouvoir supérieur sans s'y dissoudre. La formulation moderne du principe vient de la doctrine sociale de l'Église catholique. Léon XIII, dans *Rerum novarum* (1891), rappelle déjà que l'État ne doit pas se substituer aux corps intermédiaires lorsque ceux-ci peuvent agir. Pie XI, dans l'encyclique *Quadragesimo anno* (1931), donne à la subsidiarité sa formule classique. Il serait « gravement injuste » de retirer aux corps inférieurs ce qu'ils peuvent faire d'eux-mêmes pour le confier à un corps supérieur. La pensée démocrate-chrétienne de l'après-guerre porte ensuite ce principe dans la construction européenne, qui en fera une norme positive du droit communautaire.

La tradition républicaine française a longtemps tenu cette filiation à distance tout en convergeant avec elle. La République repose tout entière sur l'unité du législateur et l'égalité des citoyens devant la loi. Sans cela, elle cesse d'exister. Elle se méfie dès lors d'une notion susceptible de protéger des corps intermédiaires contre l'État. Elle y voit le souvenir des privilèges d'Ancien Régime et le risque d'un ordre où l'individu serait à nouveau livré aux pouvoirs locaux dont l'État l'avait précisément libéré. La clause de compétence générale, qui n'est jamais qu'une formalisation juridique de la subsidiarité, constitue pourtant l'une des pierres angulaires de notre droit des collectivités locales, depuis la loi du 10 août 1871 qui la confie aux Départements et celle du 5 avril 1884 qui l'accorde aux communes. L'évolution récente du droit positif a fait entrer la subsidiarité dans nos catégories normatives. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 inscrit à l'article 72, alinéa 2, de la Constitution une formule fondatrice : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. » Le texte pose un principe d'orientation que le législateur est invité à mettre en œuvre. Sa portée juridique demeure aujourd'hui contenue, mais l'ancrage constitutionnel existe.

Le droit européen avait déjà donné à la subsidiarité une portée plus opératoire. Le traité de Maastricht (1992) en a fait un principe régissant les rapports entre

l'Union européenne et ses États membres. L'article 5 du traité sur l'Union européenne en pose la règle. Hors compétence exclusive, l'Union européenne ne peut intervenir que si les objectifs poursuivis ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres. Le protocole n° 2 annexé aux traités précise les modalités de ce contrôle et donne aux parlements nationaux un mécanisme d'alerte précoce. La Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée en 1985 par le Conseil de l'Europe et ratifiée par la France en 2007, étend une logique analogue à la relation entre l'État et ses collectivités. Son article 4, paragraphe 3, prévoit que l'exercice des responsabilités publiques doit en principe incomber aux autorités les plus proches des citoyens, sous réserve de l'ampleur et de la nature de la tâche.

Cette généalogie autorise à rejeter deux contresens fréquents. Le premier consiste à présenter la subsidiarité comme une simple traduction de la décentralisation. La décentralisation est une technique d'attribution de compétences à des collectivités élues. La subsidiarité est un principe de répartition qui peut commander, dans certains cas, une remontée autant qu'une descente. Le second contresens consiste à y voir l'antichambre d'un fédéralisme. Or rien dans le principe ne suppose qu'un niveau infra-étatique soit titulaire d'un pouvoir législatif originaire. La subsidiarité organise la distribution d'une capacité d'agir à l'intérieur d'un ordre constitutionnel unitaire.

1. Quatre fonctions pour un ordre territorial stable

Un ordre territorial stable doit répondre à quatre questions. Qui initie, qui coordonne, qui outille, qui tranche. La subsidiarité y répond sans morceler la souveraineté. La collectivité initie au nom de l'intérêt public local. Le chef de file coordonne. Le pouvoir réglementaire, l'autonomie fiscale et l'ingénierie rendent l'action réelle. L'État tranche lorsque l'intérêt national supérieur l'exige. Cette architecture répond à ce qui fonde la politique de décentralisation, c'est-à-dire la démocratisation des politiques locales ⁴². Le citoyen doit pouvoir évaluer un bilan et un projet. La collectivité doit pouvoir se constituer

42. Sur cette finalité démocratique première de la décentralisation, voir Pierre Steinmetz, « En toute chose, il faut considérer la fin, ou la décentralisation pour quoi faire ?... », *Revue politique et parlementaire*, n° 1093, 2020, p. 81-87.

comme un pouvoir local ⁴³. Les diagnostics français les plus convergents sur l'organisation territoriale recherchent, sous des vocabulaires différents, le même réalisme : celui d'une responsabilité identifiable, de moyens cohérents et d'une capacité de coordination effective. Lorsqu'initiative, coordination, moyens et arbitrage sont dissociés, le conflit se déplace vers le périmètre des compétences. Lorsqu'ils sont réunis, il porte de nouveau sur les résultats. La subsidiarité stabilise moins parce qu'elle distribue des domaines que parce qu'elle réordonne ces quatre fonctions.

Une comparaison positive permet de sortir du raisonnement purement négatif. Le Conseil de l'Europe relève qu'en Suède les gouvernements locaux et régionaux gèrent l'une des parts les plus élevées d'affaires publiques en Europe et bénéficient d'un très haut degré d'autonomie ⁴⁴. L'OCDE décrit de son côté un État unitaire où les collectivités disposent d'un impôt local sur le revenu réellement fixé à leur niveau et d'un système d'égalisation particulièrement développé ⁴⁵. Un État unitaire peut ainsi articuler initiative locale, autonomie fiscale, égalisation et arbitrage national sans basculer ni dans la différenciation statutaire ni dans le fédéralisme.

2. Initier : clause générale et intérêt public local

Il n'y a pas de subsidiarité sans capacité d'initiative. La loi NOTRe a maintenu la clause générale de compétence pour la seule commune et enfermé Départements et Régions dans des compétences d'attribution, évolution validée par le Conseil constitutionnel. Cette spécialisation n'a pas seulement

« clarifié » l'ordre territorial. Elle a transformé des collectivités politiques en opérateurs sectoriels ⁴⁶. Or une collectivité est autre chose qu'un opérateur. C'est un pouvoir local qui doit pouvoir traiter à son niveau les enjeux qui s'y posent. Réhabiliter la clause générale pour les Départements et les Régions ne signifie pas revenir à l'indistinction. La clause n'autorise à agir qu'au titre de l'intérêt public local et hors des compétences attribuées à titre exclusif à une autre personne publique. Elle permet surtout à une collectivité de se saisir d'un problème avant qu'une nomenclature fermée ne l'y autorise ⁴⁷.

L'intérêt public local renvoie à un besoin ou à un dommage territorialement identifiable que la collectivité est légitime à traiter, sans rien d'une identité territoriale ni d'un droit du territoire contre la Nation. Transformé en test juridique, il peut être ramené à trois critères cumulatifs. Le premier exige un besoin ou un dommage territorialement identifiable. Le deuxième suppose l'absence d'attribution exclusive à un autre niveau. Le troisième impose une intervention proportionnée aux capacités de la collectivité et aux objectifs nationaux légalement définis. Ainsi présenté, l'intérêt public local devient un critère d'initiative contrôlable par le juge, et non une clause générale d'émancipation.

Un pouvoir local doit par ailleurs pouvoir intervenir dès qu'un sujet se pose sur son territoire. Penser que l'administré connaît par cœur la répartition des compétences et juge sur cette base de la responsabilité est une vue de l'esprit. Il a besoin de cadres territoriaux clairs – communes, Départements et Régions – homogènes sur l'ensemble du territoire national, auxquels il puisse imputer des projets. La clause de compétence générale permet de porter ces projets dès lors

43. Voir Club Marc Bloch, *Citoyen ! Plaidoyer pour une démocratie locale renouvelée*, Paris, L'Harmattan, 2018 ; pour la matrice républicaine classique, voir Jules Barni, *Manuel républicain*, Paris, Germer Baillière, 1872, p. 23, qui pense la commune comme une « petite république » dont la délibération sur l'impôt forme l'école de la citoyenneté ; sur la confusion contemporaine du sens même de la décentralisation, voir Benjamin Morel et Gilles Clavreul, « Quel avenir pour la décentralisation ? », *Revue politique et parlementaire*, n° 1093, 2020, p. 13-28.

44. Conseil de l'Europe, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Sweden, Recommandation 485, 2022, p. 3. En Suède, les collectivités locales et régionales gèrent l'une des parts les plus élevées d'affaires publiques en Europe et disposent d'un très haut degré d'autonomie financière.

45. OCDE, *Sweden: Fiscal equalisation system for demographic resilience*, 2024. Les communes dont la base fiscale est inférieure à 115 % de la moyenne nationale reçoivent un soutien d'égalisation ; en 2015, 38 communes seulement sur 290 étaient contributrices nettes.

46. Code général des collectivités territoriales, art. L. 2121-29 ; Conseil constitutionnel, décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016.

47. Sur le lien entre proximité institutionnelle et participation électorale, voir Christian Borghesi, Laura Hernández, Rémi Louf et Fabrice Caparros, « Universal size effects for populations in group-outcome decision-making problems », *Physical Review E*, vol. 88, n° 6-1, art. 066117, décembre 2013 ; sur la décentralisation comme condition de l'engagement civique, voir Bonnie M. Meguid, « Bringing Government Back to the People? The Impact of Political Decentralization on Voter Engagement in Western Europe », communication, 19th Biennial Conference of the European Union Studies Association, Montréal, mai 2007.

qu'ils ont un sens localement. C'est ce qui a fait les belles heures de la démocratie territoriale, avant que le Meccano des compétences séparées ne l'étouffe. Si les élus devaient être conduits sur ce fondement à faire des sottises, comme s'en inquiètent ceux qui veulent borner leur compétence, c'est dans les urnes que s'exercerait la sanction. Tel est le principe démocratique de la décentralisation, auquel il conviendrait de souscrire avec cohérence.

3. Coordonner : chef de file et coopérations variables

La clause générale sans chef de file rétablit l'indistinction. Le chef de file sans clause générale fige la dépendance. Leur combinaison permet au contraire une initiative pluraliste sans guerre de compétences. Une collectivité peut lancer l'action, un niveau clairement identifié en assure le pilotage, et les coopérations variables adaptent l'échelle à l'objet traité. Le chef de file ne peut toutefois rester une simple exhortation. La loi doit le désigner politique par politique, non comme un supérieur hiérarchique, mais comme l'autorité chargée d'arrêter un calendrier, des standards d'information, une méthode d'instruction commune et, le cas échéant, une clé de financement. Une modulation territoriale n'est recevable que lorsqu'elle repose sur une différence objective de situation. À défaut, elle recréerait la négociation au cas par cas.

Le conflit entre intérêts publics locaux concurrents doit lui aussi être juridiquement réglé. Une procédure de conciliation doit d'abord être obligatoire entre les collectivités concernées et le représentant de l'État. En cas d'échec, le juge administratif doit pouvoir être saisi pour contrôler l'erreur manifeste de qualification, la carence du chef de file, l'empiètement sur une attribution exclusive et l'atteinte disproportionnée aux compétences d'une autre collectivité. Sans ce contentieux de la coordination, le chef de file resterait une formule plus qu'un mécanisme. La coordination doit ainsi être pensée comme un dispositif de fermeture. Une pure méthode de travail n'y suffirait pas. Tant que le chef de file n'a ni calendrier opposable, ni capacité

d'information, ni pouvoir de saisine du juge, la coopération reste facultative et la guerre de compétences recommence sous forme de délais. Dès que ces outils existent, l'initiative pluraliste cesse d'être anarchique. Elle devient une capacité distribuée, mais ordonnée.

Les intercommunalités et les métropoles n'ont pas vocation à constituer un niveau politique supplémentaire doté d'une logique propre de souveraineté territoriale. Elles sont des instruments de mutualisation et de coordination, mobilisables lorsque l'échelle pertinente d'action dépasse la commune sans justifier, pour autant, une dépossession politique durable du bloc communal.

Réhabiliter la clause générale pourrait, objecte-t-on, faire renaître les compétences croisées. Le risque existe si l'initiative locale reste sans fermeture institutionnelle. Il est contenu, en revanche, dès lors que trois conditions sont réunies. La loi désigne d'abord un chef de file politique par politique. Elle organise ensuite une conciliation préalable entre collectivités. Elle confie enfin au juge un contrôle limité à l'empiètement sur une attribution exclusive, à la carence du chef de file, à l'erreur manifeste d'appréciation sur l'intérêt public local et à l'atteinte disproportionnée aux engagements supérieurs.

4. Outiller : les conditions effectives de l'initiative

Le pouvoir réglementaire local

L'initiative locale reste nominale sans pouvoir normatif. Le mal français tient moins à l'absence d'exceptions territoriales qu'à la densité de la réglementation centrale dans le détail de compétences pourtant décentralisées. L'enjeu se loge dans l'extrême précision du droit national, l'uniformité de la loi n'étant pas en cause. Le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé qu'il n'est pas inconstitutionnel de confier aux collectivités un pouvoir réglementaire pour l'exercice d'une compétence déterminée ⁴⁸.

48. Hélène Pauliat, « Différenciation territoriale : les limites posées par le Conseil d'État », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 17, 30 avril 2018 ; sur le plaidoyer pour un dispositif fondé sur l'article 37-1 plutôt que sur la différenciation, voir Bertrand Faure, audition à l'Assemblée nationale, délégation aux collectivités territoriales, 28 juin 2020 ; Conseil d'État, *op. cit.*, p. 76.

Concrètement, cela implique un changement de logique. Dans les domaines qui relèvent des collectivités, la loi nationale devrait fixer les objectifs, les garanties d'égalité, les bornes d'ordre public et les exigences tenant à l'intérêt national supérieur. Les modalités d'exécution devraient relever, par principe, des règlements locaux. Le pouvoir réglementaire national n'interviendrait plus que dans deux cas. Le premier est celui où le législateur l'a explicitement prévu pour une raison précise. Le second est celui où un intérêt national supérieur l'exige de façon démontrable. Une telle inversion modifierait profondément le rapport entre l'État et les collectivités. Le centre cesserait de se comporter comme un micro-régulateur de l'action locale. Il redeviendrait le garant du cadre général plutôt que le gestionnaire de la mise en œuvre ⁴⁹.

Le droit existant permet déjà d'aller loin dans cette direction. Le législateur peut attribuer expressément une compétence réglementaire à une collectivité. Lorsque le silence est gardé sur l'autorité chargée d'appliquer la loi, les collectivités disposent par ailleurs d'une marge d'action réelle. Plusieurs pistes plus ambitieuses peuvent y être ajoutées. Une meilleure utilisation de l'article 37-1 de la Constitution permettrait de délégaliser ce qui relève du règlement. Un droit d'appel territorial pourrait sanctionner les empiètements du législateur ou du gouvernement. L'application locale de la loi pourrait être plus explicitement réservée aux collectivités dans leurs champs de compétence. Toutes ces propositions visent le même objectif, faire cesser l'infantilisation normative des collectivités.

De l'autonomie financière à l'autonomie fiscale

Il n'existe pas de pouvoir politique sans prise sur la ressource. Cette banalité a été trop souvent oubliée dans les débats français sur la décentralisation. On a beaucoup parlé d'autonomie financière. On a beaucoup moins pris la mesure du recul de l'autonomie fiscale ⁵⁰. Or les deux notions ne se confondent pas. Une collectivité peut disposer de recettes stables et abondantes sans avoir la moindre maîtrise sur leur taux, leur assiette ou leur évolution. Elle est alors solvable sans être réellement libre de ses choix. Tel est le problème des collectivités françaises, et tout particulièrement des Régions.

La révision constitutionnelle de 2003, en insérant l'article 72-2 dans la Constitution, avait pour ambition de sanctuariser l'autonomie financière des collectivités territoriales. La loi organique du 29 juillet 2004 était censée donner corps à cette garantie. Elle l'a en réalité largement vidée de sa portée politique. En adoptant une conception extensive des « ressources propres », elle a admis que puissent être qualifiées ainsi des ressources sur lesquelles les collectivités n'exercent aucun pouvoir de taux ni d'assiette, notamment des fractions d'impôts nationaux reversées par l'État. Le Conseil constitutionnel a conforté cette lecture en 2009 en jugeant que ni l'article 72-2 ni aucune autre disposition constitutionnelle ne garantissent une autonomie fiscale des collectivités territoriales ⁵¹. Il en résulte un paradoxe très fort. L'autonomie financière, au sens organique, a pu se maintenir, voire progresser, alors même que l'autonomie fiscale s'effondrait ⁵².

49. Voir Éric Woerth, *Décentralisation : le temps de la confiance*, rapport au président de la République, mai 2024. Le pouvoir réglementaire local y est présenté comme une composante de la responsabilité politique des élus locaux ; il suppose un pouvoir de plein exercice, là où une compétence seulement déléguée demeurerait sous le contrôle permanent de l'État. Voir aussi Conseil d'État, Section de l'intérieur, avis n° 387.095, 15 novembre 2012, sur les conditions d'exercice par les collectivités territoriales du pouvoir réglementaire qu'elles tiennent de l'article 72 de la Constitution : « Il n'y a rien en soi d'inconstitutionnel, ni même d'inhabituel, à ce que le législateur dote les collectivités territoriales d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice d'une compétence déterminée ». Sur la portée originelle de l'article 72, al. 4, et le caractère « extrême » du pouvoir normatif expérimental, voir Patrick Janin, « L'expérimentation dans l'acte II de la décentralisation. Observations sur une réforme », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 41, 10 octobre 2005, p. 1524-1528.

50. Sur l'écart entre autonomie financière et autonomie fiscale réelle, voir Jean-Éric Schoettl, « Questions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales : revendication politique ou principe constitutionnel ? », *Les Petites Affiches*, n° 1370, 19 juillet 2018, p. 3.

51. Constitution du 4 octobre 1958, art. 72-2 ; loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales ; Conseil constitutionnel, décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

52. La Cour des comptes rappelle que la notion de ressources propres a fait l'objet d'une interprétation large incluant des impôts nationaux partagés sur lesquels les collectivités n'ont ni pouvoir d'assiette ni pouvoir de taux ; elle relève, en conséquence, que l'autonomie fiscale des collectivités s'est réduite au fil des réformes fiscales.

La réponse à ce problème est d'articuler autonomie fiscale et péréquation. La subsidiarité n'a de sens que dans une République qui demeure soucieuse de l'égalité entre les territoires. Il serait absurde de redonner des leviers fiscaux aux collectivités si c'était pour abandonner les territoires les plus fragiles à leur pauvreté relative. L'article 72-2 consacre d'ailleurs la péréquation comme un objectif constitutionnel. La question est donc de faire fonctionner ensemble responsabilité fiscale et solidarité nationale ⁵³.

Deux voies apparaissent plus réalistes que d'autres. La première concerne des bases peu mobiles, qui supportent mieux la territorialisation de l'impôt. Le foncier bâti ou non bâti, la vacance durable, les emprises artificialisées et la pression touristique en relèvent. Sur ces bases, la collectivité peut disposer d'un véritable levier de taux ou de modulation sans créer une concurrence fiscale généralisée. Les travaux de l'OCDE sur la fiscalité du logement vont dans le même sens. Ils rappellent que les taxes foncières récurrentes et, plus encore, les prélèvements sur la valeur du sol font partie des ressources locales les plus adaptées, parce que leur assiette est immobile et plus difficile à éviter ⁵⁴.

La seconde voie consiste à admettre des centimes additionnels ou des modulations encadrées dans des fourchettes nationales sur des assiettes larges et stables, à l'exclusion d'impôts locaux souverains sur les grandes assiettes nationales. Elle suppose toutefois une péréquation de base et une harmonisation nationale de l'assiette. C'est ici que la distinction entre autonomie fiscale et concurrence fiscale doit être tenue. La TVA, l'impôt sur le revenu progressif de droit commun, l'impôt sur les sociétés et les prélèvements finançant les solidarités nationales doivent rester nationaux. Des surtaxes bornées ou des parts territorialisées à taux local sur des assiettes résidentielles ou foncières peuvent en revanche restituer un lien civique entre décision et ressource. L'expérience

étrangère suggère en outre qu'une autonomie fiscale mal conçue sur la propriété peut creuser les écarts territoriaux. Elle doit donc être corrigée par une égalisation explicite des bases et des coûts ⁵⁵.

La péréquation, dans ce cadre, doit être pensée comme une condition de légitimité du système. Elle doit expliciter à la fois l'égalisation du potentiel fiscal par habitant et la compensation des surcoûts objectifs de service. Le modèle fédéral ou quasi fédéral peut aggraver les inégalités lorsque l'autonomie fiscale se conjugue avec de forts écarts de richesse territoriale. L'exemple italien, souvent mobilisé dans les débats sur le régionalisme, montre combien une différenciation trop poussée des ressources peut accentuer les déséquilibres entre Régions. La France a longtemps mieux résisté à cette dérive grâce à l'unicité des minima sociaux, au rôle stabilisateur des transferts nationaux et aux grilles nationales de rémunération de la fonction publique. Il faut préserver cet acquis. La subsidiarité ne peut être une doctrine de l'abandon territorial. Elle repose au contraire sur un pacte exigeant, celui d'une liberté d'action locale élargie au sein d'une solidarité nationale renforcée et lisible.

L'ingénierie, condition de l'égalité

Sans ingénierie, la clause générale bénéficie surtout aux collectivités déjà équipées. Le pouvoir réglementaire local profite aux administrations déjà dotées. L'autonomie fiscale renforce d'abord les écarts de capacité. L'affaiblissement de l'État territorial, la disparition de l'ingénierie publique et la banalisation du recours au conseil privé rendent ainsi l'autonomie formelle plus inégalitaire qu'émancipatrice ⁵⁶. Elle favorise spontanément les territoires déjà dotés de services juridiques et techniques puissants. Une subsidiarité qui ignorerait cette asymétrie de moyens tournerait vite à la liberté des territoires forts. L'État ressource, loin d'être l'ennemi de la subsidiarité, en est la condition d'égalité.

53. Constitution du 4 octobre 1958, art. 72-2, al. 5.

54. OCDE, *Decentralisation and inter-governmental relations in the housing sector*, 2020, p. 31-32. Les impôts fonciers récurrents et, plus encore, les prélèvements sur la valeur du sol comptent parmi les sources de financement les plus appropriées pour les gouvernements locaux ; une taxe sur le sol est difficile à éviter parce que son assiette est immobile et elle entraîne moins de distorsions que d'autres prélèvements.

55. OCDE, *Economic Surveys: Sweden 2025*, chapitre sur le logement. Une taxe foncière locale peut approfondir les disparités fiscales lorsque les valeurs immobilières varient fortement entre collectivités ; des ajustements du système d'égalisation sont alors nécessaires pour préserver à la fois les incitations locales et l'égalité des capacités. Voir aussi OCDE, *Sweden: Fiscal Equalisation System for Demographic Resilience*, 2024.

56. Cour des comptes, *Les Effectifs de l'administration territoriale de l'État*, 31 mai 2022 ; Conseil d'État, *op. cit.*, p. 76. Un rapport de l'Assemblée nationale avertit que les collectivités les mieux dotées en moyens techniques et financiers, notamment en services juridiques, seront les premières à se saisir d'un pouvoir réglementaire local renforcé, tandis que les moins dotées peineront à l'exercer ; le même rapport insiste sur le déficit d'ingénierie territoriale, particulièrement visible dans l'accès aux appels à projets et aux subventions (David Valence, *Rapport d'information [...] sur un nouvel acte de décentralisation*, rapport n° 2463, Assemblée nationale, 10 avril 2024).

Concrètement, l'État ressource recouvre quatre fonctions identifiables. La première est une expertise technique et juridique de proximité, organisée à l'échelle départementale et régionale. Elle doit appuyer les collectivités les moins dotées sur la sécurité juridique des actes, l'ingénierie de projet, l'accès aux appels à projets et aux financements européens, et la conduite des procédures complexes. Cela suppose de reconstituer ce qui a été perdu avec l'extinction progressive de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (AteSat) et le recul des directions départementales des territoires (DDT). La deuxième fonction réside dans des plateformes mutualisées d'achat, de marchés publics, d'analyse de la donnée et de cybersécurité, accessibles aux communes et aux intercommunalités selon une logique de service et non de tutelle. La troisième concerne le préfet, qui doit être recentré sur la coordination interministérielle, l'arbitrage des conflits entre niveaux et la mise en cohérence territoriale. Il doit être déchargé d'une part substantielle de ses missions de contrôle de détail, restituées aux services spécialisés ou supprimées. La quatrième fonction est budgétaire. Elle flèche prioritairement les moyens d'ingénierie de l'État vers les territoires les moins équipés. Quatre indicateurs simples, publiés annuellement, permettent d'en mesurer l'effet : la capacité juridique interne, le taux d'encadrement technique, le taux de recours aux marchés de conseil et le taux d'accès aux financements concurrentiels.

L'État ressource ainsi entendu ne se confond pas avec une déconcentration de substitution. Il ne s'agit pas de déléguer au préfet ce que l'administration centrale ne sait plus faire. Il s'agit de reconstituer une capacité d'appui contractualisée avec les collectivités, sous condition de subsidiarité. L'État n'intervient que là où la collectivité ne peut pas, à sa demande, et selon des modalités qui lui laissent la faculté de reprendre la main lorsque sa capacité s'est consolidée. C'est cette réversibilité qui distingue l'appui de la tutelle.

Une objection récurrente soutient qu'autonomie fiscale réelle et pouvoir réglementaire local aggraveraient les inégalités et briseraient l'égalité devant la loi. Elle ne vaut que si l'on confond autonomie et souveraineté locale. L'étude propose au contraire des assiettes peu mobiles, des surtaxes encadrées, une harmonisation nationale des bases et une péréquation renforcée. De même, le pouvoir réglementaire local porte sur les

modalités d'exécution d'une loi commune et exclut toute production de lois territoriales concurrentes.

5. Trancher : l'intérêt national supérieur comme garde-fou

Une subsidiarité sans arbitre ferait renaître l'impuissance nationale. Une clause d'intérêt national supérieur trop large deviendrait, à l'inverse, un instrument de recentralisation. Elle ne doit donc pouvoir être déclenchée ni pour convenance administrative ni pour simple divergence politique. Quatre motifs, et quatre seulement, peuvent la justifier. Le respect d'un engagement européen ou international en constitue le premier. La coordination d'une politique systémique constitue le deuxième. La garantie d'un droit fondamental ou d'une continuité essentielle constitue le troisième. La prévention d'une rupture grave d'égalité territoriale constitue le dernier.

Son usage doit en outre suivre une procédure exigeante. La décision suppose, en amont, un constat motivé de l'insuffisance des mécanismes ordinaires de coordination. À défaut, il doit être possible de former un recours pour excès de pouvoir contre l'État. Cette clause se laisse tester sur des cas concrets. La construction des établissements pénitentiaires relève sans ambiguïté du deuxième et du troisième motif, l'exécution des peines engageant à la fois une politique systémique et une continuité essentielle. Après échec des mécanismes ordinaires de coordination foncière et urbaine, l'État pourrait y recourir pour imposer une implantation, sous le contrôle du juge sur la nécessité et la proportionnalité. La trajectoire ZAN et les objectifs climatiques internationaux relèvent quant à eux du premier motif, l'engagement européen, et du deuxième, la politique systémique. L'État pourrait fixer une trajectoire opposable et arbitrer une répartition territoriale, sans pour autant régir le détail réglementaire local. Le déploiement d'infrastructures critiques, réseau électrique, sites de stockage et sécurité d'approvisionnement, relève du deuxième motif. Des préférences locales en matière d'urbanisme commercial, de signalétique ou d'organisation des services de proximité ne déclenchent en revanche aucun des quatre motifs. La clause y serait sans effet, et c'est ce qui en fait un garde-fou plutôt qu'un levier de recentralisation.

L'objection symétrique soutient qu'une telle subsidiarité ferait de l'État un arbitre impuissant, ou des intercommunalités et des Régions de nouvelles tutelles des communes. C'est l'inverse si l'on distingue correctement les fonctions. Les intercom-

munalités coordonnent sans constituer un niveau de souveraineté. L'État conserve quant à lui un pouvoir d'intervention exceptionnel, strictement limité, motivé, temporaire et contrôlé.

Conclusion

L'architecture d'une République gouvernable

Un ordre territorial stable se situe à égale distance de l'État qui décide de tout et du territoire qui défend un domaine. C'est celui où l'initiative est locale, la coordination organisée, les moyens d'agir réels et l'arbitrage national réservé à des motifs strictement définis. La subsidiarité est ce régime d'action.

Elle n'a de portée que si elle articule quatre fonctions : une initiative locale reconnue, une coordination identifiable politique par politique, des moyens normatifs et fiscaux réels, et un arbitrage national exceptionnel mais effectif. Reste la condition politique. Restaurer l'initiative locale, redéfinir les ressources propres, encadrer l'intervention nationale et reconstituer un État ressource ne sont pas des

mesures interchangeables. Elles forment un ensemble cohérent qui suppose, pour produire ses effets, d'être adopté sans en isoler les pièces les plus exigeantes. L'histoire récente de la décentralisation française est faite de réformes partielles dont chacune a déplacé le problème sans le résoudre. Il s'agit, cette fois, de s'y prendre autrement, en ressaisissant l'ordre territorial par son principe d'organisation plutôt qu'en ajoutant une réforme aux précédentes. La subsidiarité est consubstantielle à notre ordre juridique. Elle est l'architecture qui rend de nouveau gouvernable la République décentralisée.

“

Un ordre territorial stable se situe à égale distance de l'État qui décide de tout et du territoire qui défend un domaine.

C'est celui où l'initiative est locale, la coordination organisée, les moyens d'agir réels et l'arbitrage national réservé à des motifs strictement définis.

La subsidiarité est ce régime d'action.

”

Bibliographie

Livres, articles et rapports

« Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 12 (vol. 1), 28 mars 2022, et n° 13 (vol. 2), 4 avril 2022.

Pour le plein exercice des libertés locales. 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation, rapport d'information du Sénat, 2 juillet 2020.

BARNI (Jules), Manuel républicain, Paris, Germer Baillière, 1872.

BEAUD (Olivier), *Fédéralisme et fédération en France. Histoire d'un concept impossible*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999.

BORGHESI (Christian), HERNÁNDEZ (Laura), LOUF (Rémi) et CAPARROS (Fabrice), « Universal size effects for populations in group-outcome decision-making problems », *Physical Review E*, vol. 88, n° 6-1, art. 066117, décembre 2013.

BUI-XUAN (Olivia), « L'avenir des expérimentations, entre contraintes méthodologiques et assouplissements juridiques. À propos de l'étude du Conseil d'État 2019 », *La Semaine juridique* (édition générale) n° 46, 11 novembre 2019, p. 1145-1156.

CLEMENS (Jeffrey) et VEUGER (Stan), *Intergovernmental Grants and Policy Competition*, National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper n° 31251, mai 2023.

CLUB MARC BLOCH, *Citoyen ! Plaidoyer pour une démocratie locale renouvelée*, Paris, L'Harmattan, 2018.

CONDORCET (Nicolas de), *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales*, in *Œuvres de Condorcet*, t. 8, Paris, Didot, 1847.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Sweden*, Recommandation 485, 2022.

CONSEIL D'ÉTAT, *Les Expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, La Documentation française, 2019.

COUR DES COMPTES, *Les Effectifs de l'administration territoriale de l'État*, 31 mai 2022.

DEBBASCH (Roland), *Le Principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Paris, Economica, 1987.

DURANTHON (Arnaud), « Sur les chemins de crête de la "collectivité européenne d'Alsace" », *Droit administratif*, n° 6, juin 2019, p. 31-35.

EISENMANN (Charles), *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948.

ERSTEIN (Lucienne), « Collectivités territoriales : des compétences à géométrie variable », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 10-11, 2018.

FAURE (Bertrand), audition à l'Assemblée nationale, délégation aux collectivités territoriales, 28 juin 2020.

—, « Différenciation des normes : jeu de dupes », *Revue française de droit administratif*, n° 2, mars-avril 2021, p. 313-318.

GATEL (Françoise) et BRISSON (Max), *Rapport d'information [...] relatif à la différenciation territoriale*, Sénat, rapport n° 629, 23 mai 2024.

GOULET (Perrine), SAULIGNAC (Hervé) et K/BIDI (Émeline), rapporteurs, « Clarification des compétences : quel bilan des lois de décentralisation, quelles perspectives ? », séance thématique de contrôle, Assemblée nationale, Commission des lois, février 2026.

- HOOGE (Liesbet), MARKS (Gary) et SCHAKEL (Arjan H.), *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*, Londres, Routledge, 2010.
- HOURSON (Sébastien), « Voix des territoires, voie de l'État », *Droit administratif*, n° 10, octobre 2021.
- JANIN (Patrick), « L'expérimentation dans l'acte II de la décentralisation. Observations sur une réforme », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 41, 10 octobre 2005, p. 1524-1528.
- JAUME (Lucien), « Les Girondins : un conflit véritable, une interprétation faussée », in Christophe Boutin et Frédéric Rouvillois (dir.), *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et perspectives*, Paris, François-Xavier de Guibert, 2003, p. 33-48.
- LEMAIRE (Félicien), *Principe d'indivisibilité de la République. Mythe et réalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010.
- LUCHAIRE (François), « Fondements constitutionnels de la décentralisation », *Revue du droit public*, 1982, p. 1543-1566.
- MARCOU (Gérard), « Le principe d'indivisibilité de la République », *Pouvoirs*, n° 100, janvier 2002.
- MATHAN (Anne de), « Le fédéralisme girondin. Histoire d'un mythe national », *Annales historiques de la Révolution française*, vol. 3, n° 393, juillet-septembre 2018, p. 195-206.
- MAURRAS (Charles), *L'Idée de la décentralisation*, Paris, Service de publication de l'Action française, 1919 (1^{re} éd. 1898), p. 14.
- MEGUID (Bonnie M.), « Bringing Government Back to the People? The Impact of Political Decentralization on Voter Engagement in Western Europe », communication, 19th Biennial Meeting of the European Studies Association, Montréal, mai 2007.
- MOREL (Benjamin) et CLAVREUL (Gilles), « Quel avenir pour la décentralisation ? », *Revue politique et parlementaire*, n° 1093, 2020, p. 13-28.
- MOZOL (Patrick), « Vers un renouveau de l'expérimentation normative locale ? », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 9, 1^{er} mars 2021, p. 16-22.
- NOUAR (Kevin), *Le Pouvoir d'agir des territoires : mythe ou réalité ?*, Institut Terram, juin 2026.
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2025.
- PAULIAT (Hélène), « Différenciation territoriale : les limites posées par le Conseil d'État », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 17, 30 avril 2018.
- , « Concertation sur la répartition des compétences et leur exercice par les collectivités : un discours de la méthode ! », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 8, 24 février 2020.
- , « Projet de loi 3DS : un texte largement modifié par le Sénat », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 30-34, 26 juillet 2021, p. 24-29.
- PAULIAT (Hélène) et DEFFIGIER (Clotilde), « La différenciation territoriale : quelle lisibilité pour une action publique à la carte ? », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 12, 28 mars 2022, p. 17-64.
- PELCRAN (Anne), « Expérimentation et différenciation territoriale : les propositions de la mission flash de l'Assemblée nationale », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 21, 28 mai 2018, p. 2-3.
- QUESTEL (Bruno) et SCHELLENBERGER (Raphaël), *Rapport d'information [...] sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe)*, Assemblée nationale, rapport n° 2539, 18 décembre 2019.
- RAVIGNON (Boris), dir., *Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions*, mai 2024.

- SCHARPF (Fritz W.), *No exit from the joint decision trap? Can German federalism reform itself?*, Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG) Working Paper n° 05/8, septembre 2005.
- SCHOETTL (Jean-Éric), « Questions sur l'autonomie financière des collectivités territoriales : revendication politique ou principe constitutionnel ? », *Les Petites Affiches*, n° 1370, 19 juillet 2018, p. 3.
- , « La différenciation territoriale est-elle soluble dans la République ? », *Revue politique et parlementaire*, n° 1093, 2020, p. 162-178.
- SCHRIJVER (Frans), *Regionalism after Regionalisation. Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006.
- SIEYÈS (Emmanuel-Joseph), *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris*, Paris, Baudouin, 1789.
- , intervention du 7 septembre 1789, *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, première série (1789-1799), t. VIII, 5 mai-15 septembre 1789, Paris, Librairie administrative de Paul Dupont, 1875.
- STEINMETZ (Pierre), « En toute chose, il faut considérer la fin, ou la décentralisation pour quoi faire ?... », *Revue politique et parlementaire*, n° 1093, 2020, p. 81-87.
- TOCQUEVILLE (Alexis de), *De la démocratie en Amérique* [1835], I, chap. V, in *Œuvres*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque de la Pléiade », 1992.
- TRAVERS (Marion), « Les enjeux de l'asymétrie normative au niveau local », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 49, 9 décembre 2019, p. 14-20.
- VALENCE (David), *Rapport d'information [...] sur un nouvel acte de décentralisation*, rapport n° 2463, Assemblée nationale, 10 avril 2024.
- WOERTH (Éric), *Décentralisation : le temps de la confiance*, rapport au président de la République, mai 2024.
- ZARKA (Jean-Claude), « Le projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations de l'article 72 de la Constitution et le principe de différenciation territoriale », *Les Petites Affiches*, n° 53, 2 avril 2021, p. 8-19.

Textes de loi et documents officiels

- Bundesrat, statistiques officielles sur les *Zustimmungsgesetze* et les *Einspruchsgesetze* depuis 1949, et bilans publiés par les législatures successives.
- Code général des collectivités territoriales, art. L. 2121-29.
- Congressional Budget Office, *Federal Grants to State and Local Governments*, 7 mars 2013.
- Conseil constitutionnel, décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.
- , décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016.
- Conseil d'État, Section de l'intérieur, avis n° 387.095, 15 novembre 2012.
- Constitution du 4 octobre 1958.
- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art. 6.
- Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.
- Deutscher Bundestag, *Wissenschaftliche Dienste*, « Auswirkungen der Föderalismusreform I », 2009.
- Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, art. 70, 72, 74, 91a, 91b, 106 et 108.
- Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS.
- Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 visant à simplifier les expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

National Association of State Budget Officers, *State Expenditure Report 2024*.

OCDE, *Decentralisation and inter-governmental relations in the housing sector*, 2020.

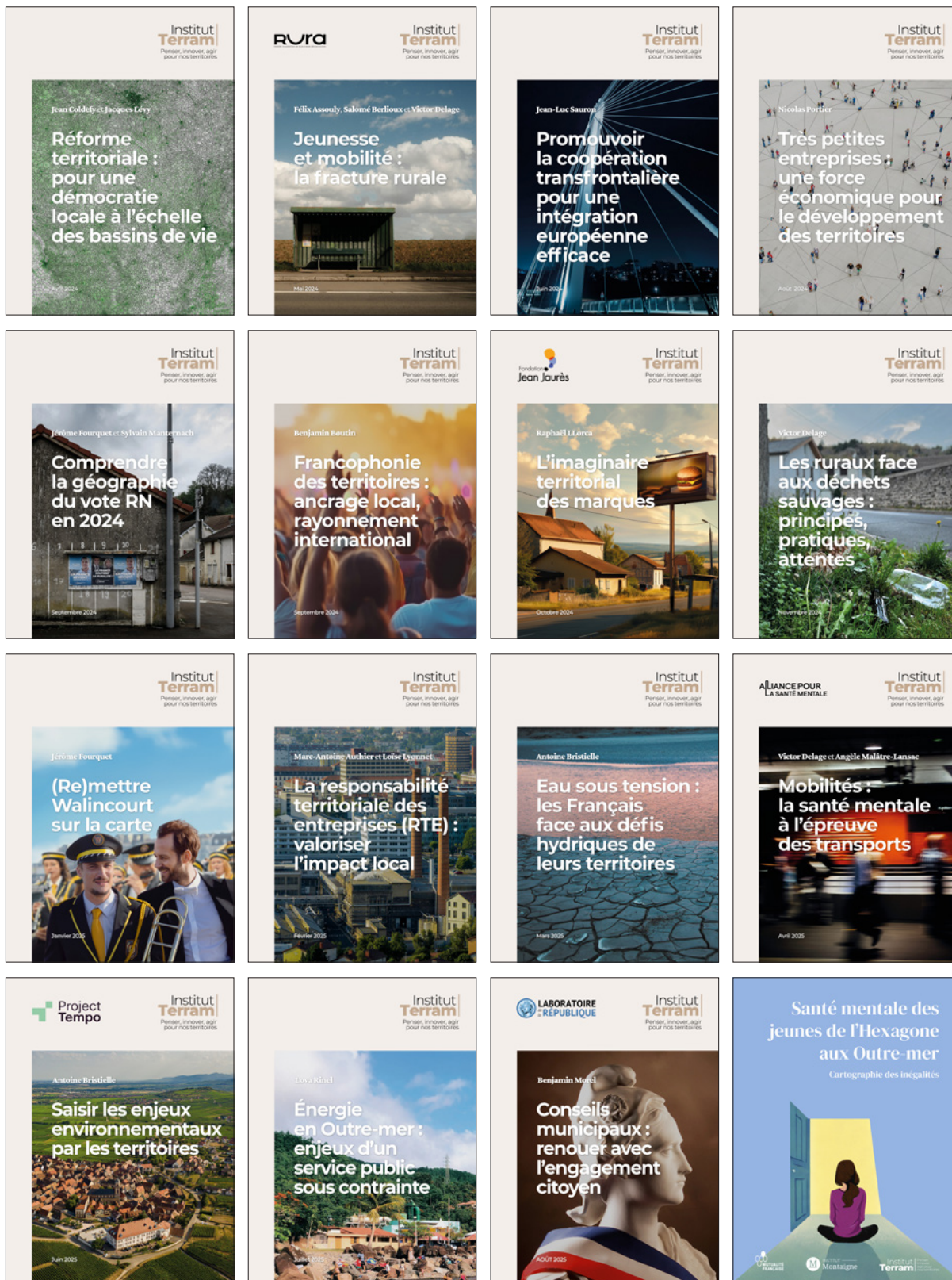
—, *Economic Surveys: Germany 2023*, 10 mai 2023.

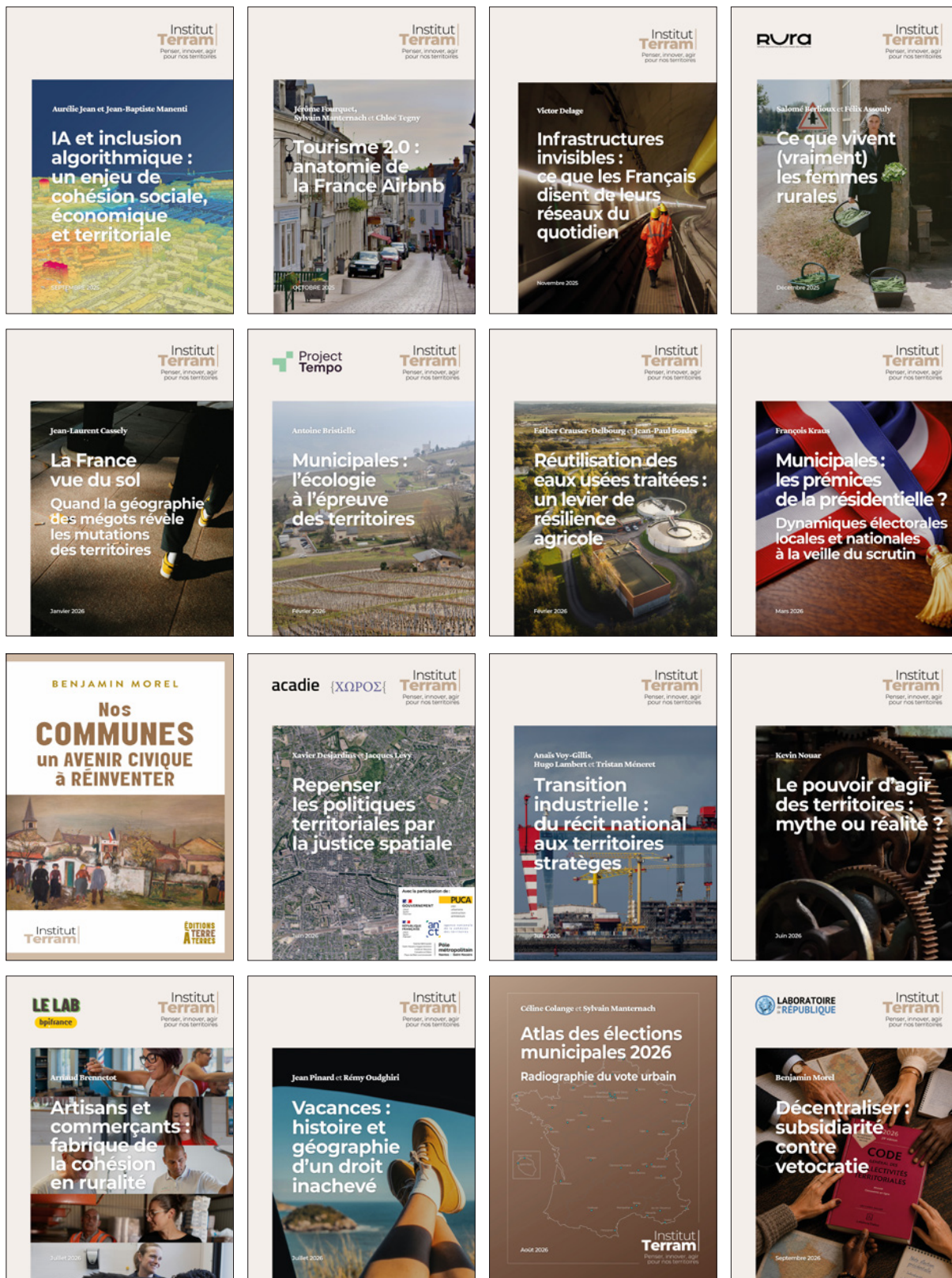
—, *Sweden: Fiscal equalisation system for demographic resilience*, 2024.

—, *Economic Surveys: Sweden 2025*, chapitre sur le logement.

Parlement européen, résolution du 15 juin 2023 sur les enseignements à tirer des Pandora Papers et autres révélations, point 40.

Nos parutions 2024-2026





Soutenir l'Institut Terram

Fondé en 2024, l'Institut Terram est une association de loi 1901 d'intérêt général à but non lucratif. L'appui des entreprises et des particuliers joue un rôle essentiel dans le développement de ses activités.

Les contributions permettent de mener à bien la réalisation et la diffusion de recherches visant à comprendre les transformations et les dynamiques territoriales à l'œuvre. Les adhérents peuvent être associés à cette réflexion. Le soutien des donateurs permet également de rendre accessible gratuitement l'intégralité des travaux de l'institut : monographies, études de cas, cartographies, enquêtes d'opinion, podcasts. Les événements organisés partout en France sont ouverts au public. Enfin, la diversité des sources de financement garantit la liberté d'action de l'institut, exempte de toute forme de dépendance ou d'influence extérieure.

Comment nous soutenir ?

Devenir adhérent

Pour les entreprises, il est possible d'adhérer à l'Institut Terram en s'acquittant d'une cotisation annuelle. Les entreprises adhérentes peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur les sociétés (ou le cas échéant sur l'impôt sur le revenu) au titre de leur cotisation, à hauteur de 60 %, dans la limite de 20 000 euros, ou 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxe si ce dernier montant est plus élevé – au-delà de ce plafond, l'excédent est reporté sur les cinq exercices suivants et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions (article 238 *bis* du Code général des impôts).

Faire un don

Pour les particuliers

Les dons des particuliers peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant, dans la limite de 20 % du revenu imposable – au-delà de ce plafond, l'excédent est reporté sur les cinq années suivantes et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions (article 200 du Code général des impôts).

Exemple : un don de 100 euros coûte 34 euros après réduction d'impôt.

Pour les entreprises

Les dons des personnes morales de droit privé assujetties à l'impôt sur les sociétés (ou à l'impôt sur le revenu) peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt de 60 % prise dans la limite de 20 000 euros ou 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxe si ce dernier montant est plus élevé – au-delà de ce plafond, l'excédent est reporté sur les cinq exercices suivants et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions (article 238 *bis* du Code général des impôts).

Pour toute question relative aux modalités d'adhésion
ou aux dons, contactez-nous directement :

contact@institut-terram.org



Soutenir le Laboratoire de la République

Fondé en 2021 et présidé par Jean-Michel Blanquer, ancien ministre de l'Éducation nationale, le Laboratoire de la République est un cercle de réflexion et d'action qui oeuvre à l'élaboration d'une pensée républicaine à la hauteur des défis de notre temps.

Indépendant et reconnu d'intérêt général, il rassemble élus, chercheurs, acteurs de terrain et citoyens engagés autour d'une ambition commune : éclairer les grands enjeux républicains, démocratiques et sociaux de notre temps, et formuler des propositions concrètes pour l'avenir. Grâce à ses antennes régionales, le Laboratoire agit sur tout le territoire, en particulier auprès des jeunes.

Avec votre soutien, le Laboratoire de la République rend gratuitement accessibles ses travaux : rapports, notes, analyses, entretiens, conférences ouvertes au public. Cette liberté d'action repose sur la diversité de ses financements et sur l'engagement de celles et ceux qui le soutiennent.

Comment nous soutenir ?

Devenir adhérent

Adhérer, c'est s'engager durablement aux côtés du Laboratoire et contribuer à la pérennité de son action. Votre soutien permet de multiplier les initiatives sur tout le territoire, d'inscrire nos travaux dans le temps long et de garantir notre indépendance.

Faire un don

Pour les particuliers

Les dons des particuliers peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant, dans la limite de 20 % du revenu imposable – au-delà de ce plafond, l'excédent est reporté sur les 5 années suivantes et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions (article 200 du Code général des impôts).

Exemple : un don de 100 euros coûte 34 euros après réduction d'impôt.

Pour les entreprises

Les dons des personnes morales de droit privé assujetties à l'impôt sur les sociétés (ou à l'impôt sur le revenu) peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt de 60 % pris dans la limite de 20 000 euros ou 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxe si ce dernier montant est plus élevé – au-delà de ce plafond, l'excédent est reporté sur les cinq exercices suivants et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions (article 238 bis du Code général des impôts).

**Pour toutes questions relatives aux modalités d'adhésion
ou aux dons, contactez-nous directement :**

equipe@lelaboratoiredelarepublique.fr

Benjamin Morel

Décentraliser : subsidiarité contre vetocratie

À quoi bon voter si le vote ne produit rien ? L'abstention record des élections municipales de mars 2026 donne la mesure du doute. La France ne manque pourtant ni de projets ni d'élus pour les porter. Elle bute sur un régime devenu vetocratie, où chacun peut empêcher sans que personne ne décide. Le veto de compétence permet à un échelon de bloquer l'action d'un autre. Le veto de procédure noie la décision dans une chaîne d'accords, comme le montre le « zéro artificialisation nette ». Le veto de financement autorise à empêcher sans payer, à l'image du logement social.

Les deux remèdes les plus en vogue aggravent le mal qu'ils prétendent guérir. La différenciation territoriale, qui promet d'adapter la règle à chaque territoire, transforme toute politique nationale en négociation au cas par cas et brouille la responsabilité démocratique. Le fédéralisme, souvent paré des vertus de la clarté, est démenti par l'histoire, les États-Unis ayant recentralisé par l'argent et la jurisprudence, l'Allemagne s'étant enfermée dans la codécision. La loi NOTRe a déjà montré, en France, que les blocs de compétences ne suppriment pas l'interdépendance des politiques publiques.

Reste une voie, la subsidiarité. Le principe est simple, confier chaque décision au niveau capable de la prendre utilement et ne laisser au-dessus que ce qui ne peut être fait en dessous. Cela suppose de reconnaître aux collectivités un vrai droit d'initiative, de désigner pour chaque politique un pilote clairement identifié, de leur rendre des leviers réglementaires et fiscaux réels, et de réserver l'arbitrage national à des motifs strictement définis. À l'approche de 2027, l'enjeu dépasse la technique institutionnelle. La subsidiarité est déjà inscrite dans notre droit. Elle est l'architecture qui peut rendre de nouveau gouvernable la République décentralisée.

institut-terram.org



laboratoiredelarepublique.fr