Institut Terram

Penser, innover, agir pour nos territoires



Kevin Nouar

Le pouvoir d'agir des territoires : mythe ou réalité ?

Juin 2026

Institut Terram

Penser,
innover,
agir pour
nos territoires

institut-terram.org

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.

Institut Terram

Penser, innover, agir pour nos territoires

Kevin Nouar

Le pouvoir d'agir des territoires : mythe ou réalité ?

institut-terram.org

Auteur

Kevin Nouar

Kevin Nouar est administrateur territorial, en poste à Bordeaux Métropole, et doctorant en droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Ses recherches doctorales portent sur le démembrement de l'action publique économique. Diplômé de Sciences Po et de l'Institut national des études territoriales (INET), il articule recherche universitaire et exercice de la haute fonction publique territoriale. Dans ses travaux sur les transformations de l'État, il accorde une attention particulière à la capacité d'action des collectivités. Adjoint au maire de Bagneux, où il a grandi, il adosse cette réflexion à une connaissance directe du terrain.

Comité de relecture*

Benjamin Morel

Constitutionnaliste, docteur en sciences politiques à l'ENS Paris-Saclay, maître de conférences à l'université Paris Panthéon-Assas, membre du comité scientifique de l'Institut Terram.

Esteban Pratviel

Directeur de la communication et du marketing à la Fédération des élus des Entreprises publiques locales.

Mathieu Pams

Responsable des investissements, de l'animation et des partenariats du pôle Entreprises publiques locales à la Banque des Territoires.

Géraud de Sabran-Pontevès

Maire d'Ansouis.

* Les opinions exprimées dans cette étude n'engagent ni les membres du comité de relecture ni les institutions qu'ils représentent.

Table des matières

Synthèse 6

Introduction
Les territoires empêchés : généalogie d'un paradoxe 9

I **Des collectivités entravées dans un système d'action publique transformé** 12

1. Les contraintes vécues par les collectivités locales : quatre symptômes d'un phénomène commun 12

2. Une fragmentation plus large : ce que révèle l'observation à grande échelle de l'action publique 16

3. Du millefeuille à la réticularité : ce que le système est devenu 19

II **Des symptômes visibles à la cause profonde : l'indétermination de l'organisation de l'État et ses conséquences sur les territoires** 20

1. L'affaiblissement inédit de l'État 20

2. Le trompe-l'œil de la décentralisation : les quatre leviers du gouvernement par substitution 22

3. La fuite en avant bureaucratique : un système qui organise sa propre complexité 24

4. Une conséquence : la dérogation devient un mode normal de gouvernement 25

III **Ce qui fonctionne malgré tout : les stratégies d'adaptation des acteurs** 26

1. La dérogation, mode de gouvernement par l'exception 26

2. Les entreprises publiques locales : un exemple d'adaptation par les collectivités elles-mêmes 27

3. La logique commune : ce que dérogation et Epl nous disent du système 31

IV **Reprendre le contrôle : quelques conditions pour rendre aux territoires leur pouvoir d'agir** 32

1. Redonner des prises concrètes aux territoires dans le système existant 32

2. Sortir de la logique d'empilage pour agir sur le système lui-même 36

Conclusion
Restaurer la capacité d'agir des territoires 38

Bibliographie 40

Synthèse

Le pouvoir d'agir des territoires : mythe ou réalité ?

Quarante ans après les lois Defferre, la décentralisation française bute sur un paradoxe : les collectivités exercent des compétences d'une ampleur inédite et la libre administration est constitutionnalisée depuis 2003, mais pourtant un nombre significatif d'élus décrivent le sentiment d'être empêchés d'agir. C'est au moment où les prérogatives locales atteignent leur extension juridique maximale que l'action publique territoriale paraît la plus entravée. Pour en chercher la cause réelle, l'étude s'appuie sur des entretiens conduits auprès d'élus, de directeurs généraux des services et de dirigeants d'opérateurs, croisés avec un corpus d'études universitaires, les travaux récents de la Cour des comptes et la sociologie de l'action publique.

Un diagnostic habituel qui reste à la surface

La réponse ordinaire est connue : trop de normes, trop d'acteurs, trop de contraintes financières. Le constat est abondamment documenté, mais il décrit des symptômes sans nommer le mécanisme qui les produit. Les remèdes qu'il appelle – lois de simplification, structures de coordination, missions de réforme – produisent invariablement une couche de complexité supplémentaire qui n'en résorbe aucune. La prolifération normative, l'asphyxie financière des collectivités, la fragilité de l'ingénierie territoriale et la multiplication des interlocuteurs ne forment pas une collection de dysfonctionnements indépendants. Elles sont les manifestations visibles d'une transformation plus profonde de l'action publique.

Un État affaibli qui continue de gouverner

L'hypothèse centrale est que ces difficultés procèdent d'un même mouvement : l'affaiblissement de la capacité opérationnelle directe de l'État, qui pourtant n'a pas renoncé à gouverner. Au gré de réformes jamais articulées entre elles, la France a construit un système où l'État a perdu les moyens d'agir lui-même tout en conservant la volonté d'orienter. La décentralisation a transféré des compétences sans le pouvoir réel de les exercer, l'agencification a multiplié les opérateurs sans supprimer les administrations centrales, la perte de capacité technique a transformé un État faiseur, autrefois incarné par ses ingénieurs et ses grands corps techniques, en un État régulateur, dont l'action consiste désormais à encadrer, à orienter et à coordonner ce qu'il ne dirige plus. Un haut responsable de l'État rencontré résumait la situation par cette formule : « L'ingénieur des Ponts a fait place au juriste de la Direction générale des collectivités locales (DGCL). »

Privé de la possibilité d'agir directement, l'État gouverne désormais par substitution, au moyen de quatre leviers : la norme, qu'il produit pour garder le contrôle des compétences transférées ; les schémas, qui orientent l'exercice local des compétences qu'il ne détient plus ; les instances de coordination, créées pour piloter des structures qu'il ne dirige plus ; les financements conditionnels, le levier le plus efficace et le plus discret, par lesquels appels à projets, contrats et labels orientent l'action des collectivités sans arbitrage explicite. Leur effet cumulé encadre l'action territoriale sans parvenir à la piloter, et produit l'expérience d'impuissance que décrivent les élus.

Du millefeuille territorial à l'éclatement de l'action publique

À l'affaiblissement de la capacité opérationnelle de l'État s'ajoute un second phénomène : la fragmentation croissante de l'action publique. Longtemps, la critique a porté sur le « millefeuille territorial », c'est-à-dire la superposition verticale d'échelons administratifs que l'on pourrait alléger en supprimant un étage. Cette lecture n'est plus suffisante. La complexité principale du système ne tient plus au nombre d'échelons, mais à l'enchevêtrement réticulaire des acteurs, des compétences et des fonctions.

Cette fragmentation s'auto-entretient : chaque décision devient dépendante de la coordination d'acteurs multiples, poursuivant chacun des objectifs différents. Chaque nouvel acteur appelle davantage de coordination, donc de structures supplémentaires, et ces dernières génèrent de nouvelles procédures, impliquent de nouveaux schémas, nécessitent de nouvelles contractualisations. Le système tend ainsi à reproduire sa propre complexité. La politique d'aménagement du territoire en offre l'illustration la plus aboutie, avec ses trois ministères, ses opérateurs nationaux, ses multiples établissements publics, ses quatre échelons de collectivités, et ses dizaines de schémas et dispositifs contractuels.

Une République qui n'a jamais choisi son modèle

Cet affaiblissement procède d'une indétermination institutionnelle jamais assumée. À chaque étape, des choix structurants ont été faits à moitié, en juxtaposant des logiques différentes sans en organiser la cohérence. La France n'est plus un État centralisé sans être pleinement non plus un État décentralisé ; elle n'est plus gouvernée par ses services centraux sans être pour autant devenue un État d'agences. La comparaison avec l'Allemagne fédérale, le Royaume-Uni et ses agences à mandat clair, ou les pays scandinaves, éclaire cette singularité. Tous reposent sur un modèle assumé qui clarifie les responsabilités, là où la France pratique tous les modèles à demi et en cumule les défauts sans bénéficier de leurs avantages.

Ce que les acteurs inventent malgré tout

Le constat pourrait paraître décourageant. Il ne l'est qu'à la condition d'ignorer ce que les acteurs font du système. Face à un cadre devenu contraignant, l'État comme les collectivités ont développé des stratégies d'adaptation qui permettent à l'action publique de continuer à produire des résultats. Du côté de l'État, la dérogation projet par projet est devenue un mode de gouvernement à part entière. Notre-Dame et les jeux Olympiques de 2024 en sont les démonstrations les plus spectaculaires : en suspendant les règles ordinaires, l'État recrée un pilote identifié, des procédures resserrées, des arbitrages rapides et parvient à tenir ses délais. Qu'il faille un régime dérogatoire complet pour reconstruire une cathédrale en cinq ans en dit long sur l'état du droit commun.

Du côté des collectivités, le développement d'outils opérationnels propres traduit un mouvement de même nature. Les entreprises publiques locales permettent de reconstituer, par les instruments du droit privé, une capacité opérationnelle que le droit commun ne fournit plus, en accompagnant les besoins d'investissement des transitions énergétique et environnementale. Le déplacement des collectivités d'un rôle d'opérateur direct vers celui d'orchestrateur n'est ni un choix idéologique ni un effet de mode, mais une réponse pratique à un environnement institutionnel saturé.

Ces deux dynamiques relèvent d'une même logique : recréer, à la marge du droit commun, l'unité d'action que le système ordinaire a perdue. Qu'il faille passer par la dérogation ou par des structures ad hoc pour la retrouver signale que le droit commun de l'action publique est devenu structurellement défaillant.

Six propositions pour redonner des prises aux territoires

L'étude écarte la recentralisation, le grand soir institutionnel et le énième chantier de simplification, dont l'expérience montre en général qu'il alimente ce qu'il prétend résoudre. Elle propose un agenda ciblé. Quatre mesures visent à restaurer des prises concrètes dans le système existant : un droit permanent de résolution des blocages territoriaux, accessible directement aux élus ; la transformation de la dérogation préfectorale en un véritable droit de dérogation territorial, élargi et sécurisé ; des communs d'ingénierie à accès garanti pour les petites collectivités, par mutualisation des ressources existantes ; le rétablissement de la circulation des cadres entre l'État et les territoires, pour réconcilier la fabrique de la norme et l'expérience de son application. Deux mesures visent à agir sur le système lui-même : une doctrine de simplification recentrée sur le ciblage chirurgical et assortie d'une règle de solde normatif négatif ; des revues intégrales, politique publique par politique publique, destinées à désigner les acteurs réellement responsables et à supprimer ce qui ne produit aucun effet.

Une question reportée depuis quarante ans

La capacité d'agir des territoires se mesure à la maîtrise effective d'un système fragmenté, où décider ne suffit plus à faire. Le paradoxe institutionnel décrit ici tient à un système qui garantit formellement une capacité qu'il rend, dans les faits, de plus en plus difficile à exercer. La question centrale n'est donc plus de savoir s'il faut davantage de décentralisation ou davantage de centralisation, elle est de déterminer quel modèle d'action publique la France souhaite réellement assumer, puis d'en tirer toutes les conséquences institutionnelles. Car un État centralisé peut être efficace. Un État décentralisé peut l'être également. Un État d'agences aussi. Mais aucun système ne peut durablement fonctionner lorsque plusieurs logiques contradictoires coexistent sans que leurs responsabilités respectives soient clairement définies. Le problème n'est pas que la France ait choisi le mauvais modèle, il est qu'elle n'a jamais véritablement choisi. C'est ce choix, reporté depuis quarante ans, qu'elle ne peut plus différer.



Engrenages métalliques rouillés assemblés pour transformer le mouvement mécanique.

Source : © Leo Chen

« Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires. »*

Montesquieu

Introduction
Les territoires empêchés : généalogie d'un paradoxe

Quarante ans après l'adoption des lois Defferre, la décentralisation française traverse un moment singulier. Un constat est aujourd'hui partagé par l'ensemble des travaux institutionnels consacrés à la question territoriale : nombre d'élus locaux décrivent, dans les enquêtes comme dans les auditions parlementaires, le sentiment d'être empêchés d'agir. Des rapports Roquelaure de la simplification au rapport Woerth, du rapport Ravignon au rapport sénatorial de juillet 2023 intitulé *Pour rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir*, le diagnostic se répète à travers les sensibilités politiques et les cadres institutionnels les plus divers. Gérard Larcher l'a résumé en une formule qui mérite d'être citée intégralement : « Quant aux élus, un sentiment d'impuissance les envahit. » Ce malaise, dont l'écho atteint régulièrement les services territoriaux et certains opérateurs locaux, se traduit le plus visiblement par une difficulté croissante à mener à bien des projets pourtant identifiés comme prioritaires (entretien d'écoles, rénovation de centres-bourgs, transformation de quartiers dégradés, conduite des transitions énergétique et environnementale…).

Ce constat constituerait à lui seul une banalité réformatrice s'il n'était pas frappé d'un paradoxe profond. Depuis 1982, la France a connu quatre actes successifs de décentralisation : les lois Defferre de 1982-1983, l'acte II constitué autour de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et des lois de transfert qui l'ont suivie, l'acte III articulé autour de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi Maptam, 2014) et de la loi de nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe, 2015), et un acte IV depuis la loi de différenciation, de décentralisation, de déconcentration et de simplification (dite loi 3DS, 2022). Les collectivités territoriales exercent des compétences que leurs homologues européennes leur enviaient encore il y a vingt ans : urbanisme, aménagement, développement économique, gestion des établissements scolaires du second degré, mobilités, action sociale, transition écologique, culture, sport… La libre administration des collectivités est constitutionnalisée depuis 2003. Le Code général des collectivités territoriales, qui en organise les modalités, a presque triplé de volume entre 2002 et 2023, passant de 348 000 à 940 000 mots[1]. Contrairement à l'interprétation usuelle, cette inflation textuelle est d'abord le reflet d'une réalité : les compétences des collectivités locales se sont effectivement étoffées.

Et pourtant. Au moment même où ces compétences atteignent leur extension juridique maximale, une part importante des élus et des praticiens locaux entendus dans le cadre des travaux institutionnels précités décrivent une expérience qui contredit ces prérogatives formelles : projets ralentis, dossiers enkystés, renoncements progressifs, fatigue institutionnelle des élus, sentiment diffus d'une action publique devenue ingouvernable…

* Montesquieu, *De l'esprit des lois*, livre XXIX, chap. XVI, 1748.

1. Source : Légifrance, statistiques de codification.

Un paradoxe que les diagnostics ordinaires ne suffisent pas à expliquer

Face à ce paradoxe, la réponse ordinaire est connue. À force d'être répétée, elle est même devenue un véritable diagnostic convenu : trop de normes, trop d'acteurs, trop de contraintes financières. Ce constat est abondamment documenté, notamment par la Cour des comptes, par le Conseil national d'évaluation des normes, par les associations d'élus ou encore par les travaux parlementaires. Mais il décrit des symptômes sans nommer la maladie qui les produit. Et les remèdes qu'il appelle (lois de simplification, missions de réforme, créations de structures de coordination ou de *task forces*…) produisent invariablement ce qu'ils prétendent corriger : une nouvelle couche de complexité, qui s'ajoute aux précédentes sans en faire disparaître aucune. Françoise Gatel et Rémy Pointereau l'ont formulé avec une lucidité que les rapports successifs n'ont pas démentie : « Chaque vague de simplification [est] l'occasion de la production de nouveaux textes et donc d'une nouvelle couche de complexité [2]. » Le présent travail prend cette aporie au sérieux.

Si les diagnostics conventionnels échouent à produire des résultats, ce n'est pas parce qu'ils sont faux dans leur description mais parce qu'ils manquent leur cible. Ils restent à la surface d'un phénomène qui appelle une analyse de la transformation profonde subie par l'action publique française au cours du dernier demi-siècle. C'est cette analyse que l'on propose ici, à partir d'un matériau composite : entretiens conduits avec des élus locaux, des directeurs généraux des services, des dirigeants d'opérateurs et d'entreprises publiques locales (Epl), travaux récents de la Cour des comptes, rapports d'inspection et travaux sénatoriaux, complétés par les apports de la sociologie de l'action publique.

Un État affaibli qui continue de gouverner par substitution

L'hypothèse défendue dans cette étude est la suivante : les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales ne relèvent pas uniquement d'un excès de normes ou d'un manque de moyens, mais elles sont les conséquences d'une transformation plus structurelle de l'action publique elle-même. Au gré de réformes successives jamais articulées entre elles, la France a progressivement construit un système dans lequel l'État a perdu une partie substantielle de sa capacité opérationnelle directe sans avoir renoncé pour autant à gouverner. La décentralisation a transféré des compétences sans transférer le pouvoir réel de les exercer. L'agencification a multiplié des opérateurs autonomes sans supprimer les administrations centrales qui les ont précédés. La fragmentation des politiques publiques s'est faite sans désignation, sur aucune d'elles, d'un responsable politique identifiable.

Le résultat est un système où l'État tente de garder la main sur des compétences qu'il a formellement abandonnées, à l'aide de leviers (normes, schémas, financements conditionnels, instances de coordination…) qui encombrent l'action des territoires sans réussir à la piloter vraiment. La sociologie de l'action publique a depuis longtemps nommé cette mutation : passage d'un État « producteur » à un État « régulateur » [3], gouvernement par les instruments plutôt que par la décision, instrumentation indirecte de l'action publique par la norme et le financement [4].

Un exemple récent en offre une illustration. Saisi en avril 2026 d'un projet de loi « visant à renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics », le Conseil d'État a rendu un avis qui rejoint plusieurs des constats de la présente étude [5]. Le texte présenté par le gouvernement propose la création de différents instruments destinés à réaffirmer l'autorité de l'État

2. Françoise Gatel et Rémy Pointereau, « Rapport d'information […] relatif à la simplification des normes imposées aux collectivités territoriales », rapport n° 289, session ordinaire de 2022-2023, 26 janvier 2023, p. 5.

3. Voir Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, août 1996, p. 580-623.

4. Voir Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

5. Voir Conseil d'État, « Avis sur un projet de loi visant à renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics », séance du 7 mai 2026.

autour du préfet (stratégie nationale d'aménagement, contrats d'aménagement du territoire, guichet unique des subventions, pouvoir général de substitution). Or le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité d'introduire de nouveaux dispositifs, leurs objectifs étant déjà atteignables à droit constant, et rappelle l'exigence de sobriété législative : l'État légifère pour reconquérir une capacité de pilotage qu'aucune norme nouvelle ne peut lui rendre. À propos de l'ingénierie territoriale, il observe que la difficulté tient moins à des obstacles juridiques qu'au « démantèlement au cours des vingt dernières années des moyens de l'État en matière d'ingénierie au niveau déconcentré, assorti d'une multiplication des opérateurs, déployant sans coordination des moyens d'ingénierie et d'instruction des demandes [6] » ; il évoque à ce titre la possibilité de réintégrer certains services plutôt que d'ajouter des dispositions nouvelles. C'est, sous la plume du Conseil d'État, le cœur de ce que cette étude entend démontrer.

Une réponse en partie endogène : ce que les territoires inventent malgré tout

Cette hypothèse pourrait paraître désespérante. Elle ne l'est qu'à condition de regarder uniquement le système formel et d'ignorer ce que les acteurs en font effectivement. Or, dans le contexte contraint que l'on vient de décrire, les collectivités territoriales ne sont pas restées passives. Elles ont elles-mêmes développé, parfois consciemment, parfois empiriquement, des stratégies d'adaptation qui leur permettent de reconstituer, à leur échelle, une capacité d'action que le cadre général ne fournit plus spontanément. Le recours aux entreprises publiques locales (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, sociétés d'économie mixte à opération unique…), dont le nombre approche aujourd'hui 1 500 et dont le chiffre d'affaires cumulé dépasse les 19 milliards d'euros, en constitue une manifestation massive et pourtant largement méconnue. Le développement parallèle des agences techniques départementales, des groupements d'intérêt public, des ingénieries d'intercommunalités témoigne d'un mouvement de même nature.

Le déplacement progressif des collectivités d'un rôle d'opérateur direct vers un rôle d'orchestrateur de l'action publique locale n'est donc ni un choix idéologique, ni un simple effet de mode managériale. Il constitue la réponse pratique, et largement inaperçue, à un environnement institutionnel devenu structurellement contraignant. Il faudra toutefois examiner si cette recomposition élargit réellement la maîtrise des territoires sur leur action, comme le suggère l'hypothèse de la « collectivité-orchestrateur », ou si elle constitue, à l'inverse, un nouveau facteur de dépendance, la création d'opérateurs propres pouvant aussi être lue comme un éloignement supplémentaire de l'action publique de proximité.

L'étude s'articule en quatre parties. La première décrit les contraintes vécues par les collectivités et montre qu'elles ne sont pas des symptômes isolés mais les manifestations visibles d'une fragmentation plus profonde de l'action publique (fragmentation des acteurs, des compétences et des fonctions). La deuxième identifie la cause commune de ces phénomènes dans une indétermination institutionnelle non assumée du modèle français : l'État s'est affaibli sans se retirer et continue de gouverner par des leviers de substitution dont l'effet cumulé paralyse l'action des territoires. La troisième met en lumière les stratégies d'adaptation que développent les acteurs eux-mêmes (recours à la dérogation pour les projets prioritaires de l'État, développement des entreprises publiques locales pour les projets des collectivités) et interroge leur portée. La quatrième propose un agenda modeste mais ciblé de restauration de la capacité d'agir des territoires, fondé non sur de nouvelles strates de réforme, mais sur un retour à la prise concrète des acteurs sur leur propre action.

L'ambition de ce travail n'est ni de plaider pour la recentralisation, ni d'appeler à un nouveau grand soir institutionnel, ni de proposer un énième chantier de simplification dont l'expérience démontre qu'il alimentera ce qu'il prétend résoudre. Elle est plus circonscrite : nommer correctement la nature du blocage contemporain et identifier les leviers permettant de redonner aux territoires des prises concrètes sur leur action publique.

6. *Ibid.*

I. Des collectivités entravées dans un système d'action publique transformé

Comprendre ce qui empêche les collectivités territoriales d'agir suppose, en premier lieu, de cerner les contraintes auxquelles elles sont confrontées dans la conduite ordinaire de leurs projets. Réelles et identifiables, ces contraintes ne sauraient pour autant être abordées comme une collection de dysfonctionnements indépendants. Prises ensemble, elles forment les manifestations d'une transformation plus profonde, qui dépasse le cas particulier des collectivités territoriales et engage l'organisation même de l'action publique française.

1. Les contraintes vécues par les collectivités locales : quatre symptômes d'un phénomène commun

La prolifération normative : un fait quantitativement documenté, qualitativement transformé

L'inflation normative qui pèse sur les collectivités territoriales fait l'objet de mesures convergentes. Le Code de l'environnement a multiplié par 6,86 son nombre d'articles en vingt ans, passant de 1 006 à 6 898 articles, et par 10,46 son nombre de mots. Sur la même période, le Code général des collectivités territoriales a presque triplé, tandis que le Code de l'urbanisme s'est accru de 40 % en dix ans. Les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux que nous avons rencontrés expriment unanimement le « sentiment d'être noyés ».

Mais la mesure quantitative n'épuise pas le phénomène. Elle en masque même la dimension la plus structurante, qui tient à une transformation qualitative de la norme elle-même. Là où, dans les années 1980, le droit applicable aux collectivités énonçait des principes généraux assortis de quelques règles de procédure, il prescrit aujourd'hui des contenus précis, des seuils chiffrés, des standards techniques détaillés et des justifications à produire en démonstration de conformité [7]. Trois exemples permettent de mesurer l'ampleur de cette mutation.

Le premier exemple relève du droit de l'urbanisme. L'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) doit démontrer la compatibilité du document avec un schéma de cohérence territoriale (Scot), un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), un programme local de l'habitat (PLH), un plan de déplacements urbains (PDU), un schéma régional de cohérence écologique, voire des chartes de parcs naturels régionaux ou des directives territoriales d'aménagement. Plus encore, cette multiplication des normes conduit à des rapports de normativité différents entre chacune d'elles : les PLUi devront ainsi être « compatibles » avec les Scot [8], « prendre en compte » les Sdage [9], voire être seulement « cohérents » avec d'autres documents de planification [10]… À cet enchevêtrement s'ajoutent les objectifs de « zéro artificialisation nette » issus de la loi Climat et Résilience de 2021, dont la mise en œuvre opérationnelle exige des inventaires fonciers, des trajectoires de sobriété, des conférences régionales

7. Voir David Lisnard et Frédéric Masquelier, *De la transition écologique à l'écologie administrée, une dérive politique*, Fondation pour l'innovation politique, mai 2023.

8. Voir Conseil d'État, 6e et 1re chambres réunies, décision n° 395216 du 18 décembre 2017.

9. *Id.*, 6e et 1re sous-sections réunies, décision n° 256511 du 28 juillet 2004.

10. *Id.*, 6e et 5e chambres réunies, décision n° 408068 du 30 mai 2018.

et une articulation avec l'ensemble des documents supracommunaux. La règle a cessé d'être un cadre d'action pour devenir un système de cohérence à démontrer.

Le deuxième exemple relève des normes techniques applicables aux équipements publics[11]. Une école communale rénovée doit aujourd'hui respecter simultanément des règles d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, de sécurité incendie, d'isolation thermique selon la réglementation environnementale 2020, de qualité de l'air intérieur, de gestion des eaux pluviales, de désimperméabilisation des sols, de protection du patrimoine si l'édifice est dans le périmètre d'un monument historique, et, selon les configurations, de protection acoustique, de cybersécurité pour les équipements numériques ou d'archéologie préventive en cas de travaux affectant les sous-sols. Chacune de ces normes est légitime au regard de l'intérêt public qu'elle protège. Leur cumul, en revanche, rend ingouvernable un projet de quelques centaines de milliers d'euros porté par une commune dépourvue de services techniques internes.

Le troisième exemple relève des obligations déclaratives et de *reporting*. Une collectivité de taille moyenne produit aujourd'hui un rapport sur le développement durable, un rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes, un rapport sur la situation en matière d'accessibilité, un schéma directeur immobilier, un plan climat-air-énergie territorial, des bilans d'émissions de gaz à effet de serre, des comptes rendus d'utilisation de la dotation d'équipement des territoires ruraux et de la dotation de soutien à l'investissement local, sans compter les déclarations spécifiques liées à chaque appel à projets dont elle bénéficie. Le coût de ces obligations n'est pas seulement administratif ; il est aussi cognitif et politique. Le temps consacré à démontrer que l'on agit conformément aux normes empiète mécaniquement sur le temps disponible pour agir.

Cette critique de l'inflation normative ne saurait conduire à des conclusions simplistes. Les normes environnementales, de sécurité ou d'accessibilité sont légitimes dans leur principe. Les remettre en cause individuellement reviendrait à fragiliser des protections obtenues au prix de longs combats. Le problème principal ne tient donc pas à leur existence, mais à leur prolifération simultanée et à l'accumulation de leurs effets. Le Sénat relève à cet égard une « complexification croissante de l'environnement normatif dans lequel évoluent les collectivités locales[12] ». Ces normes, lorsqu'elles s'empilent, sont souvent contradictoires entre elles, ce qui les rend *ipso facto* inapplicables. L'objectif de « zéro artificialisation nette » en offre l'illustration la plus aiguë. En limitant la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, il conduit les collectivités à densifier les espaces déjà urbanisés. Cette exigence peut entrer en tension avec d'autres objectifs, notamment la construction de logements, les obligations de la loi SRU ou l'accueil d'activités économiques. L'arbitrage est laissé au maire, sans que le législateur lui fournisse toujours les outils techniques et juridiques nécessaires.

L'asphyxie financière : la fiction de l'autonomie fiscale

Le ratio d'autonomie fiscale « réelle » des collectivités territoriales – qui mesure la part des impôts dont l'assiette est territorialisée et sur lesquels les collectivités disposent d'un pouvoir effectif de fixation des taux – est éloquent. Il s'établit à 38 % pour les communes, à 1,7 % pour les départements et à 9 % pour les régions. À titre de comparaison, ce taux dépasse 50 % dans la plupart des États fédéraux européens et reste proche de 30 % dans des pays comparables comme l'Italie ou l'Espagne. La France, qui se revendique constitutionnellement de la libre administration de ses collectivités, est en réalité l'un des États européens où le pouvoir fiscal local est le plus contraint.

La suppression progressive de la fiscalité locale propre a accéléré la dépendance aux transferts en provenance de l'État central. Cette dépendance n'est pas neutre dans ses effets : elle change la nature même de la relation entre l'État et les collectivités. Une dotation indexée sur des critères nationaux est un instrument de péréquation et d'orientation, non une recette autonome. Lorsque la dotation globale de

11. Voir Fabien Genet, Anne-Catherine Loisier, Cédric Chevalier et Patricia Schillinger, « Rapport d'information […] relatif aux surcoûts de construction liés aux normes et aux règles de la commande publique », Sénat, rapport d'information n° 120, session ordinaire de 2025-2026, 12 novembre 2025.

12. Groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, *Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus leur « pouvoir d'agir »*, Sénat, 6 juillet 2023, p. 26.

fonctionnement est gelée en valeur nominale, comme c'est le cas depuis une décennie, son érosion réelle se trouve mécaniquement transférée sur les budgets locaux, sans que l'État ait à assumer un arbitrage politique explicite sur ce transfert. C'est une forme particulièrement discrète de pilotage : la contrainte budgétaire devient un effet de structure, sans décideur identifiable et sans débat parlementaire.

S'agissant de l'investissement, la dépendance est désormais structurelle. Selon les données de la Cour des comptes pour la période 2019-2024, 34 % des dépenses d'équipement des collectivités sont financées par des soutiens à l'investissement de l'État. Il ne s'agit plus d'investissement autonome mais de co-investissement conditionné, dans lequel, selon les termes de Pascal Cherki, « l'État met 15-20 % sur la table mais continue de décider comme s'il avait 100 % ». Concrètement, l'octroi d'une dotation de soutien à l'investissement local, d'une dotation d'équipement des territoires ruraux, d'un crédit du Fonds vert ou d'un financement France 2030 implique de respecter des critères d'éligibilité, des calendriers, des indicateurs de suivi et des publics cibles définis nationalement. Le porteur de projet local n'est plus l'arbitre de ses propres priorités, il devient le candidat à un dispositif. Cette inversion mérite d'être soulignée car elle est largement passée inaperçue : un maire qui souhaite rénover son école se demande aujourd'hui, non pas comment réaliser ce projet, mais à quel dispositif national son projet peut-il correspondre. La logique qui présidait à l'investissement local, qui partait d'un besoin identifié pour mobiliser ensuite des ressources, s'est inversée : ce sont désormais les ressources disponibles qui orientent l'expression des besoins.

Les transferts de compétences n'ont par ailleurs pas été accompagnés de transferts de ressources équivalents. En 2021, les dépenses des collectivités destinées aux collèges et lycées s'élevaient à 11 milliards d'euros, quand le droit à compensation prévu lors du transfert ne couvrait que 3,9 milliards. Le revenu de solidarité active, dont la charge nette dépasse 1,5 milliard d'euros pour les départements, illustre la même asymétrie. La libre administration constitutionnelle se trouve ainsi vidée d'une partie substantielle de sa portée pratique. Elle organise une dépendance financière qui ne dit pas son nom.

Cette asymétrie financière produit des effets directs sur la capacité opérationnelle des collectivités. Lorsque les plus modestes d'entre elles consacrent une part croissante de leurs ressources à des charges contraintes (revenu de solidarité active pour les départements, péréquation négative pour certaines communes, contribution au Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales), il leur reste mécaniquement moins de marge pour porter des projets autonomes.

La fragilité de l'ingénierie territoriale : la première infrastructure invisible

L'ingénierie territoriale est demeurée longtemps hors champ des débats sur la décentralisation, alors qu'elle conditionne l'ensemble des autres dimensions de l'action publique locale. La capacité technique, juridique, financière et administrative à concevoir et à mettre en œuvre des projets est devenue, depuis une décennie, la première variable d'inégalité entre territoires. Cette inégalité a des effets directs sur ce que les collectivités peuvent effectivement réaliser, indépendamment des compétences qui leur sont juridiquement reconnues.

Le constat de structure est connu, mais ses conséquences pratiques le sont moins. Plus de sept communes sur dix (72 %) comptent moins de 1 000 habitants. Les maires sont le plus souvent seuls, accompagnés d'une secrétaire de mairie à temps partiel et de quelques agents techniques. La complexité croissante des dossiers les conduit mécaniquement à renoncer à des projets pourtant légitimes ou à les sous-traiter à des bureaux d'études privés dont les honoraires absorbent une part significative du budget d'investissement disponible.

Du côté de l'État, la trajectoire des trois dernières décennies est celle d'un retrait progressif et largement inavoué. En 2014, la suppression de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat) a marqué une rupture historique : l'État a cessé de fournir gratuitement aux petites communes l'appui d'ingénierie qu'il assurait depuis l'après-guerre par l'intermédiaire de ses directions départementales de l'équipement. Les opérateurs créés depuis – Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en 2020, recentrage du Centre d'études et d'expertise sur les risques,

l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) – n'ont pas reconstitué cette capacité de service public d'ingénierie.

Un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF), de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA), publié en juin 2025, dresse de cette situation un bilan particulièrement sévère[13]. Le coût total de l'ingénierie territoriale assurée par l'ANCT, l'Agence de la transition écologique (Ademe) et le Cerema est évalué à 200 millions d'euros en 2024. Le rapport dénonce une offre morcelée et redondante, un manque de coordination avec l'offre d'ingénierie locale et un décalage entre les besoins des élus et les offres proposées. Le chiffre le plus parlant est sans doute que seulement 10 % des élus considèrent l'offre d'ingénierie de l'État et de ses opérateurs comme adaptée à leurs besoins. Un rapport sénatorial de juin 2024 confirme ce constat en soulignant qu'en matière d'ingénierie « les petites communes ont particulièrement souffert du désengagement de l'État territorial[14] ».

La réponse des collectivités a été partielle et inégale. Certains départements ont créé des agences techniques départementales, des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) renforcés, ou ont structuré des ingénieries au sein de leurs intercommunalités. Certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) assurent désormais l'assistance à maîtrise d'ouvrage de leurs communes membres. Mais cette structuration demeure disparate, illisible et globalement insuffisante. Le résultat est paradoxal et politiquement coûteux : ce sont les collectivités qui disposent du plus de moyens – grandes villes, métropoles, régions, départements à fort potentiel fiscal – qui ont également la meilleure ingénierie, donc qui captent la plus grande part des financements d'État, eux-mêmes attribués par appels à projets. L'inégalité d'ingénierie se traduit ainsi en inégalité d'accès à l'argent public. L'instrument supposé corriger les inégalités territoriales, l'appel à projets, peut en réalité les amplifier et l'égalité républicaine entre territoires s'en trouve fragilisée.

La multiplication des acteurs : premier aperçu d'une fragmentation plus profonde

Le quatrième symptôme est celui que les collectivités perçoivent le plus directement et qu'elles décrivent dans des termes presque toujours similaires. David Bonneau l'a résumé d'une formule devenue célèbre : « Alors qu'avant on avait un préfet, on a désormais vingt agences. » ANCT, Agence nationale de l'habitat (Anah), Ademe, Cerema, Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), Banque des territoires, établissements publics divers, services déconcentrés sectoriels, opérateurs sectoriels en tous genres…, la cartographie des interlocuteurs s'est densifiée à un rythme tel que les collectivités peinent à l'établir. La Cour des comptes relève elle-même que « la répartition des compétences entre [les] différents opérateurs est complexe et manque parfois de lisibilité pour leurs partenaires locaux[15] ». Ce constat, partagé par tous les interlocuteurs que nous avons interrogés, traverse l'ensemble des domaines de l'action publique. Quel que soit le secteur, il est devenu difficile d'identifier l'acteur compétent. Faut-il s'adresser à une agence de l'État, à un opérateur local, à un ministère central, aux services déconcentrés, et lesquels : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), Direction départementale des territoires (DDT), Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Draaf)… ?

Cette multiplication des interlocuteurs, telle qu'elle est vécue par les collectivités, n'est pas un dysfonctionnement isolé qu'une réforme de coordination administrative pourrait corriger. Elle est la manifestation visible d'une transformation plus profonde, qui touche à la structure même de l'action publique.

13. Voir *Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale*, IGF-Igas-Igedd-IGA, juin 2025.

14. Daniel Gueret et Jean-Jacques Lozach, « Rapport d'information […] relatif à l'ingénierie des petites communes », rapport n° 693, session ordinaire de 2023-2024, 14 juin 2024, p. 13.

15. Cour des comptes-Chambres régionales & territoriales des comptes, *Rapport public annuel 2026. Cohésion territoriale et attractivité des territoires*, mars 2026, p. 44.

2. Une fragmentation plus large : ce que révèle l'observation à grande échelle de l'action publique

L'action publique française a connu, au cours des quarante dernières années, un triple phénomène de fragmentation – des acteurs, des compétences, des fonctions – qui a transformé en profondeur la manière dont les politiques publiques sont conçues, financées et mises en œuvre. La politique d'aménagement du territoire offre l'illustration la plus complète de cette transformation. Elle servira de fil conducteur dans les développements qui suivent.

Dans les années 1960, l'État portait une politique d'aménagement unifiée, pilotée par deux structures clairement identifiables : la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) et le Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIAT). Aujourd'hui, cette même politique constitue, par sa complexité, le révélateur le plus achevé de la fragmentation contemporaine de l'action publique française.

Premier phénomène : la multiplication des acteurs, un démembrement à trois niveaux

La multiplication des interlocuteurs perçue par les collectivités n'est que la pointe émergée d'un démembrement institutionnel beaucoup plus profond, qui s'opère à trois niveaux simultanés.

Le premier niveau est celui du démembrement *dans* l'État lui-même. L'État n'est pas et n'a jamais été parfaitement un bloc unifié. Mais le phénomène, depuis les années 1970, a pris une ampleur sans précédent. Dès cette époque, le sociologue Erhard Friedberg l'observait dans la politique industrielle : derrière l'apparente unité d'*un* acteur conduisant *une* politique uniforme – *la* politique industrielle de l'État –, il donnait à voir l'action parallèle, et souvent concurrente, de différents acteurs au sein même de cet État (trois ministères, quatre directions et deux services) [16]. Il concluait au démembrement de l'appareil d'État et à l'éclatement de l'unité d'action au sein même de celui-ci [17]. Ce constat n'a fait que s'approfondir depuis. À cette pluralité interne au niveau central s'est ajoutée, depuis 1964, la pluralité des services territoriaux de l'État au niveau départemental et régional [18] (plus d'une vingtaine de services territoriaux coexistaient au début des années 2000). Selon les termes du sociologue Pierre Grémion, cette forme de démembrement a entamé « le principe d'unité d'autorité dans l'État [19] ».

Sur la seule politique d'aménagement, le démembrement intra-étatique se traduit par la multiplication des services compétents. Trois ministères y interviennent désormais. Le ministère de l'Aménagement du territoire, dont l'intitulé a changé à trois reprises en douze ans – « Égalité des territoires » de 2012 à 2017, « Cohésion des territoires » de 2017 à 2024, « Aménagement du territoire » depuis 2024 – occupe le rôle principal. Mais c'est une direction du ministère de l'Intérieur – la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et sa sous-direction de la cohésion et de l'aménagement du territoire – qui assure paradoxalement la coordination interministérielle, pilote les instruments contractuels (contrats de plan État-région, contrats de relance et de transition écologique, contrats de ville) et exerce la tutelle sur l'ANCT. Le ministère de la Transition écologique intervient également, de même que les services déconcentrés. La cohérence d'ensemble de cette politique repose ainsi sur des coordinations multiples qu'aucune autorité unique n'organise réellement.

Le deuxième niveau est celui du démembrement *hors* de l'État, qui s'est accéléré depuis la fin des années 1990 sous l'effet conjugué des doctrines du *New Public Management* et des réformes successives de l'administration [20]. La création d'une multitude de personnes morales distinctes de l'État (agences,

16. Voir Erhard Friedberg, *Le Ministère de l'Industrie et son environnement*, Paris, Centre de sociologie des organisations (CSO), reprographie, 1970.

17. Voir Bruno Jobert, « Le Ministère de l'industrie et la cohérence de la politique industrielle », *Revue française de science politique*, vol. XXIII, n° 2, avril 1973, p. 321-329.

18. Voir décret n° 64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'État dans les circonscriptions d'action régionale et décret n° 64-252 du 14 mars 1964 portant création des commissions de développement économique régional.

19. Pierre Grémion, « Résistance au changement dans l'administration territoriale : le cas des institutions régionales », *Sociologie du travail*, 8e année, n° 3, juillet-septembre 1966, p. 293.

20. Voir Conseil d'État, *Les Agences : une nouvelle gestion publique ?*, étude annuelle, 2012.

opérateurs, autorités administratives indépendantes, groupements d'intérêt public, établissements publics…) a profondément transformé le paysage. L'ampleur exacte du phénomène est difficile à mesurer, ce qui constitue en soi un indice préoccupant. Ainsi, en 2012, le Conseil d'État comptait 103 agences [21], tandis que, pour 2010, l'IGF en avait recensé 1 244 [22], soit un rapport de 1 à 12 entre deux comptages officiels portant sur une réalité censée être quasiment la même. Le projet de loi de finances pour 2024 dénombrait quant à lui « 438 opérateurs de l'État rémunérant 408 281 emplois […] et bénéficiant de 81,01 milliards d'euros de financements publics [23] ». L'Insee, quant à lui, recense environ 700 organismes divers d'administration centrale (Odac) [24], là où il existe, selon la Direction générale des finances publiques (DGFiP), 1 163 entités dotées d'un comptable public [25].

Ces chiffres ne se recoupent que partiellement, et cette imprécision est en soi révélatrice : l'État ne dispose plus d'une cartographie exhaustive de ses propres démembrements. Mais l'imprécision du dénombrement n'en est que le symptôme le plus visible. Le phénomène le plus préoccupant tient à l'autonomie que ces structures ont conquise à l'égard du gouvernement lui-même. Chaque agence tend à conduire « sa » politique publique – la politique environnementale serait celle de l'Ademe, la politique sanitaire celle des Agences régionales de santé (ARS) –, alors qu'aucun de ces opérateurs ne détient de légitimité démocratique propre. La définition des priorités d'une politique publique se trouve ainsi déplacée de l'autorité élue, responsable devant les citoyens, vers des directions générales qui n'en répondent pas.

S'agissant spécifiquement de la politique d'aménagement, six opérateurs principaux interviennent, chacun avec son périmètre, ses priorités et ses procédures propres : l'ANCT (créée en 2020 pour piloter notamment les programmes Action Cœur de Ville, Petites Villes de demain ou France Ruralités), l'Anah, l'Ademe, le Cerema, l'Anru et la Banque des territoires.

Le troisième niveau de démembrement, enfin, est celui de la pluralité des collectivités territoriales et de leurs propres démembrements. La politique d'aménagement voit simultanément intervenir quatre échelons de collectivités. Les conseils régionaux compétents « pour promouvoir […] l'aménagement et l'égalité de ses territoires [26] » pilotent les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Les conseils départementaux compétents « pour promouvoir les solidarités, la cohésion territoriale et l'accès aux soins de proximité [27] » y interviennent également depuis la loi NOTRe. Les établissements publics de coopération intercommunale et les communes exercent les compétences de proximité. À ces collectivités s'ajoutent leurs opérateurs propres : agences d'urbanisme, agences de développement économique, conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), agences techniques départementales (ATD), établissements publics fonciers (EPF), pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), parcs naturels régionaux (PNR), sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), sans compter les entreprises publiques locales (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, sociétés d'économie mixte à opération unique) dont le nombre était de 1 486 au 1er juin 2025 [28].

Deuxième phénomène : la sectorialisation des politiques publiques

L'explosion du nombre des acteurs ne s'est pas produite dans le vide. Elle est le corollaire d'un autre phénomène, qui en constitue à la fois la cause et la justification : la fragmentation de politiques publiques, autrefois intégrées en une multiplicité de compétences sectorielles distinctes. Le mécanisme est le suivant : une politique publique large, comme l'aménagement du territoire ou la transition

21. *Ibid.*, p. 23.

22. Thierry Wahl (dir.), *L'État et ses agences*, Inspection générale des finances (IGF), rapport n° 2011M-044-01, mars 2012, p. 1 et 6.

23. Annexe au projet de loi de finances pour 2024 (PLF 2024), « Opérateurs de l'État », p. 12.

24. Insee, « Liste des organismes divers d'administration centrale (Odac) », 2023.

25. Christine Lavarde, « Rapport […] sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État », Sénat, n° 807, session extraordinaire de 2024-2025, 1er juillet 2025, p. 76.

26. Code général des collectivités territoriales, art. L4221-1, §2.

27. *Ibid.*, art. L3211-1, §3.

28. Fédération des élus des entreprises publiques locales (FedEpl), *Eplscope 2025. Le baromètre de l'économie mixte locale*, octobre 2025, p. 3.

écologique, est progressivement subdivisée en autant de champs distincts qu'elle recouvre de sujets ; chacun de ces champs devient alors une compétence à part entière, qu'il faut attribuer à un acteur. La prolifération des acteurs n'est donc pas seulement une conséquence de la décentralisation, elle est aussi le miroir direct d'une sectorialisation cumulative qui, à chaque fois qu'elle découpe un nouveau champ d'action, crée un nouvel acteur pour s'en occuper.

La politique d'aménagement offre, là encore, l'illustration la plus claire. Là où, dans les années 1960, l'État portait une politique d'aménagement unique, sa fragmentation a produit des compétences sectorielles distinctes (développement économique, logement, transports, mobilités, transition écologique, gestion du littoral, politique de la montagne…), chacune dotée de ses acteurs, de ses normes, de ses financements et de ses schémas. Ce mouvement s'est reproduit à l'identique dans la plupart des grands domaines de l'action publique. La politique de la ville, la politique culturelle territoriale, la politique de l'eau ou la politique du tourisme ont toutes connu une trajectoire comparable.

Cette sectorialisation produit un effet de cliquet redoutable. Chaque compétence sectorielle développe sa propre logique, ses propres outils, ses propres communautés professionnelles d'experts, ses propres représentants élus spécialisés. À mesure qu'elle se spécialise, elle se rend plus difficile à articuler avec les autres. Aucun acteur ne dispose plus d'une vision d'ensemble, alors même que les problèmes vécus par les citoyens sont, eux, par nature transversaux. Par exemple, un projet de revitalisation de centre-bourg suppose simultanément des compétences en matière de commerce, d'habitat, de mobilité, de culture, de patrimoine, de numérique et de transition écologique. Aucune collectivité n'a juridiquement la main sur l'ensemble. La politique publique transversale est devenue, dans les faits, une opération diplomatique entre acteurs sectorisés, dont l'aboutissement dépend autant du talent politique des élus que de l'architecture institutionnelle.

Troisième phénomène : la diversification des fonctions et la perte de capacité opérationnelle de l'État

Le troisième phénomène touche à la nature même de la place que les différents acteurs occupent dans le système d'action publique. Les acteurs identifiés n'exercent pas tous les mêmes fonctions. Certains établissent le cadre d'action des autres acteurs (édiction des normes, élaboration des schémas, conception des plans), certains fournissent une expertise et de l'ingénierie, certains financent, certains assurent enfin une action opérationnelle directe sur le terrain. Cette diversification des fonctions a accompagné la multiplication des acteurs et la sectorialisation des compétences. Mais elle s'est faite, et c'est là le point central, au détriment de la capacité opérationnelle de l'État.

Les praticiens de terrain qui ont l'expérience comparée de l'État central et de grandes collectivités décrivent cette mutation avec une précision qui mérite d'être rapportée : d'un État *faiseur* et *opérateur*, incarné par ses ingénieurs, ses directions départementales de l'équipement et ses grands corps techniques, la France est passée à un État *gestionnaire* et *régulateur*. Ses administrations centrales, désormais dominées par les corps administratifs au détriment des corps techniques, édictent des normes et des procédures sur des politiques sectorielles dont elles n'ont plus de connaissance opérationnelle directe. La baisse de niveau technique des administrations centrales, l'incapacité des ministères à retenir leurs talents, leur déconnexion progressive du terrain ont produit, ensemble, un État qui encadre de plus en plus et qui agit de moins en moins.

Cette mutation a fait l'objet, dans la sociologie de l'action publique, d'analyses convergentes depuis les années 1990. Dès 1996, Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig en ont proposé l'une des formalisations les plus précises : la France est passée d'un mode de gouvernement vertical, fondé sur la mise en œuvre hiérarchique de décisions centrales, à un mode horizontal de régulation, fondé sur la coordination négociée entre acteurs autonomes[29]. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès ont, quant à eux, prolongé cette analyse en montrant que la

29. Voir Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, art. cit.

transformation s'opère principalement par l'introduction de nouveaux instruments d'action publique – normes, conventions, schémas, indicateurs – qui n'agissent pas tant par la contrainte directe que par la mise en cohérence des comportements des acteurs [30]. Cette transformation n'est pas propre à la France, puisqu'elle accompagne les vagues successives du *New Public Management* dans la plupart des démocraties occidentales depuis les années 1980 [31]. Mais la France l'a poussée plus loin que d'autres, sans toutefois en assumer pleinement les implications [32]. Les pays scandinaves, qui ont massivement délégué l'opérationnel à des agences autonomes, ont en contrepartie clarifié leurs chaînes de responsabilité politique et accepté de réduire le périmètre du pouvoir central. La France, à l'inverse, a délégué sans renoncer. Elle a multiplié les agences sans réduire ses administrations centrales. Elle a transféré aux collectivités sans alléger ses contrôles.

La perte de capacité opérationnelle est particulièrement visible dans certains domaines techniques. Pendant des décennies, l'État disposait, par ses corps techniques (Ponts et Chaussées, Eaux et Forêts, Mines), d'une connaissance opérationnelle fine du territoire. Il savait construire une route, dimensionner un réseau, instruire un permis de construire complexe, expertiser un projet d'aménagement. Cette compétence a été progressivement érodée par l'externalisation vers des bureaux d'études privés, la fusion ou la dissolution de corps techniques, le départ des ingénieurs vers le secteur privé ou vers les collectivités locales, et la suppression de l'Atesat en 2014. À présent, lorsqu'un préfet doit instruire un dossier complexe (parc éolien, plan de prévention des risques, schéma de mobilité…), il est largement dépendant des éléments qui lui sont fournis par le porteur du projet ou par les bureaux d'études privés mandatés. Sur la plupart des sujets techniques, l'État ne dispose plus d'une expertise propre suffisante pour exercer un contre-pouvoir.

3. Du millefeuille à la réticularité : ce que le système est devenu

L'image rassurante d'un « millefeuille administratif » – cette sédimentation verticale d'échelons superposés qu'il suffirait d'alléger en supprimant un étage – ne dit rien de ce que le système est réellement devenu. Sa complexité ne tient plus à l'adjonction verticale d'échelons identifiables, mais à l'enchevêtrement réticulaire des acteurs, des compétences et des fonctions, à chaque niveau et entre les niveaux. Cette mutation structurelle de l'action publique s'inscrit désormais dans une dynamique auto-entretenue. Plus d'acteurs appellent plus de coordination, plus de coordination produit de nouvelles structures, et plus de structures fragmentent davantage les fonctions. La perte de lisibilité qui en résulte génère de nouveaux outils de pilotage qui ajoutent, à leur tour, de la complexité.

L'État n'a pas disparu dans cette mutation. Mais il s'est métamorphosé, au point de devenir « périphérique [33] » dans ce « véritable "zoo" d'entités publiques [34] ». Il finance, oriente, contractualise, normalise et coordonne désormais davantage qu'il n'opère directement. Les contraintes que subissent les collectivités territoriales – inflation normative, multiplication des interlocuteurs, dépendance financière, fragilité de l'ingénierie… – ne sont donc pas des anomalies indépendantes appelant chacune une réponse spécifique. Elles sont les manifestations concrètes, vécues au plus près des projets, d'une transformation institutionnelle qui les dépasse. La capacité d'action des collectivités n'a pas disparu mais elle se trouve dissoute dans un système qui prétend la garantir formellement tout en l'érodant pratiquement. Reste à comprendre pourquoi ce système s'est constitué ainsi, et pourquoi les tentatives successives de simplification échouent à le corriger.

30. Voir Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *op. cit.*

31. Voir Alistair Cole et Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Introduction : Les réformes et les regroupements administratifs en Europe – Questions de recherche et défis empiriques », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 76, n° 3, septembre 2010, p. 423-434.

32. Voir Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, janvier-mars 1975, p. 3-33.

33. Voir Renaud Epstein, « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, vol. 70, n° 1, 2020, p. 101-117.

34. Alistair Cole et Jean-Michel Eymeri-Douzans, art. cit., p. 429.

II. Des symptômes visibles à la cause profonde : l'indétermination de l'organisation de l'État et ses conséquences sur les territoires

1. L'affaiblissement inédit de l'État

Deux réalités, d'apparence distincte, se dégagent du constat précédent : d'un côté, des collectivités territoriales empêchées par un faisceau bien identifié de contraintes ; de l'autre, une action publique fragmentée à grande échelle entre une multiplicité d'acteurs, de compétences et de fonctions. Ces deux phénomènes relèvent en réalité d'un même mouvement, dont il faut maintenant identifier la logique commune : l'affaiblissement progressif d'un État qui a perdu sa capacité à agir directement sans avoir renoncé à gouverner et qui, ce faisant, a substitué à l'action des leviers d'encadrement dont l'effet cumulé paralyse en pratique l'action des territoires.

Une République qui n'a jamais choisi son modèle d'organisation

Cet affaiblissement de l'État n'est pas survenu par hasard. Il est le produit d'une indétermination institutionnelle qui n'a jamais été assumée comme telle au cours des dernières années. À chaque étape majeure, des choix structurants ont été faits, mais à moitié, en juxtaposant des logiques institutionnelles différentes sans en assumer les conséquences ni en organiser la cohérence.

La décentralisation a transféré aux collectivités locales des compétences toujours plus étendues, sans que l'État ne réduise à proportion ses ambitions de contrôle. Cela alors même que ses services déconcentrés étaient affaiblis de façon continue : 11 763 équivalents temps plein supprimés entre 2012 et 2020, 14 % des effectifs préfectoraux perdus, contrôle de légalité en chute de 30 % entre 2009 et 2014, suppression de l'Atesat en 2014. La politique régionale européenne a amplifié ce mouvement en renforçant l'autonomisation des régions, parfois en contradiction directe avec la logique nationale de planification. Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires en portent la marque, par exemple lorsqu'ils définissent des orientations en matière de transition écologique ou de mobilité sans coordination effective avec les politiques nationales correspondantes. La refonte néomanagériale de l'État, enfin, l'a conduit à externaliser des pans entiers de son activité vers des structures autonomes (agences, opérateurs, autorités administratives indépendantes, groupements d'intérêt public) sans supprimer les administrations centrales qu'elles étaient censées remplacer, produisant un appareil que l'État lui-même ne maîtrise plus[35]. Un rapport de l'IGF le soulignait sans détour dès 2012 : « Il n'existe pas, actuellement, de recensement exhaustif de toutes les entités à la fois contrôlées par l'État et exerçant pour son compte des missions de service public non marchand[36]. » Ce constat n'a pas été corrigé depuis.

35. Voir Philippe Bezes, « Le tournant néomanagérial de l'administration française », *in* Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Presses de Sciences Po, 2008, p. 215-254.

36. Thierry Wahl (dir.), *op. cit.*, p. 1.

Le résultat de ces demi-choix accumulés est clair : la France n'est plus un État centralisé, mais elle n'est pas non plus un État pleinement décentralisé. Elle n'est plus un État qui gouverne par ses services centraux, mais elle n'est pas devenue un État d'agences à l'anglaise. Elle pratique simultanément tous les modèles institutionnels sans avoir tranché entre aucun d'eux et cumule de ce fait les défauts de chacun sans bénéficier des avantages d'aucun. Une République qui pratique tous les modèles à moitié est condamnée à l'inefficacité, et ce sont les territoires qui en paient le prix.

Trois trajectoires européennes, trois modèles assumés

La série de demi-choix cumulés par la France mérite d'être comparée aux trajectoires d'autres pays européens, qui éclairent par contraste l'originalité française :

- l'Allemagne assume un fédéralisme fort, où les *Länder* détiennent des compétences pleines, exercent une fiscalité substantielle et disposent d'une administration propre, tandis que le *Bund* se concentre sur les fonctions régaliennes et la coordination intergouvernementale ;
- le Royaume-Uni a fait le choix d'un État central conservant des compétences fortes, mais opérant à travers un réseau d'*executive agencies* dotées de mandats clairs et d'indicateurs de performance assumés ;
- les pays scandinaves combinent une décentralisation poussée des services publics de proximité, notamment dans la santé, l'éducation et l'action sociale, avec une administration centrale resserrée, recentrée sur l'élaboration des politiques et leur évaluation.

Aucun de ces modèles n'est intrinsèquement supérieur aux autres, chacun comportant ses coûts, ses fragilités et ses contradictions internes. Mais tous reposent sur un choix de modèle assumé, qui clarifie les chaînes de responsabilité politique et permet aux acteurs locaux de connaître le périmètre exact de leur action.

Un État affaibli qui continue pourtant de gouverner : le mécanisme de la substitution

De cette indétermination institutionnelle découle une conséquence paradoxale, qui constitue le cœur de notre démonstration : l'État a perdu une grande partie de sa capacité d'action directe – ingénierie territoriale, expertise sectorielle, pilotage opérationnel, arbitrage administratif – mais il n'a pas renoncé à gouverner. Il a simplement transformé son mode d'intervention. Comme le relèvent Jean Leca et Pierre Muller, « l'État n'est plus ce Léviathan moderne mais un assemblage bancal de politiques publiques dont la cohérence n'est en rien assurée [37] ».

Un État qui n'opère plus directement gouverne nécessairement autrement. Il gouverne par la norme, par les schémas, par les financements conditionnels, par la contractualisation, par la coordination d'acteurs qu'il ne dirige plus réellement. La décentralisation n'a donc pas conduit à un retrait effectif de l'État, comme on le présente parfois, mais à la substitution progressive d'un gouvernement indirect à l'action directe. Ces mécanismes de gouvernement indirect sont précisément ceux qui constituent aujourd'hui les principaux leviers d'encadrement de l'action territoriale et qui produisent l'expérience d'impuissance décrite par les élus.

37. Jean Leca et Pierre Muller, « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », *in* Olivier Giraud et Philippe Warin (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, chap. 1, p. 48.

Là réside la clé du paradoxe français. Les contraintes pesant sur les collectivités locales se sont multipliées non pas malgré l'affaiblissement de l'État, mais précisément à cause de lui. Ce que les collectivités subissent quotidiennement n'est pas l'excès d'un État trop fort mais bien le contrecoup d'un État affaibli qui a substitué à l'action directe un encadrement diffus et finalement plus paralysant encore. Lors d'un de nos entretiens, Pascal Cherki en a proposé la formulation la plus nette : « Toute cette bureaucratisation de l'État est liée à son affaiblissement. » C'est là le véritable trompe-l'œil de la décentralisation contemporaine, et l'on peut maintenant en détailler les mécanismes concrets.

2. Le trompe-l'œil de la décentralisation : les quatre leviers du gouvernement par substitution

La décentralisation a formellement renforcé les collectivités locales mais l'État a compensé son affaiblissement opérationnel en développant quatre leviers de contrôle substitutif. Ces quatre leviers, examinés ci-après, ont progressivement transformé des compétences théoriquement libres en compétences étroitement encadrées.

Premier levier : la norme, par laquelle l'État restreint les compétences locales

Lorsque l'État perd une compétence opérationnelle, il produit la norme pour en conserver le contrôle. L'exemple de la politique du littoral est paradigmatique et mérite d'être développé, tant il illustre le mécanisme général.

La compétence d'urbanisme a été décentralisée aux communes par la loi du 7 janvier 1983. Trois ans plus tard, en 1986, l'État produit la loi Littoral. Dans un rapport d'information de 2014, la commission du développement durable du Sénat la qualifie sans ambages de « loi de revanche administrative [38] ». L'État, ayant perdu la compétence opérationnelle, se reconstruit un droit de regard par l'intermédiaire du contrôle de légalité. Dans les années suivantes, la prolifération normative s'emballe (décret du 20 septembre 1989, circulaire du 10 octobre 1989, instruction ministérielle d'octobre 1991, quatre décrets en 2004, circulaire de mars 2006), déployant un cadre toujours plus serré autour de l'action communale. Le Sénat relève dans ces conditions une « attitude dirigiste de l'administration », laquelle « s'est rapidement invitée, par voie de circulaire et d'instruction ministérielle, à devenir "le meneur de jeu" de la loi Littoral [39] ». La commune est formellement compétente, mais l'État en détermine en réalité les conditions d'exercice.

Ce mécanisme n'est pas propre au littoral. Il est reproductible, et reproduit, sur l'ensemble des politiques transférées aux collectivités. On le retrouve à l'identique dans le domaine de l'urbanisme commercial (les commissions départementales d'aménagement commercial instruisent localement, mais sur la base de critères et de doctrines fixés au niveau national), dans celui des transports (l'autorité organisatrice de la mobilité décide localement, mais doit appliquer des normes techniques et environnementales définies à l'échelle nationale) ou encore dans celui de l'eau et de l'assainissement (la compétence est intercommunale, mais le cadre normatif – directive-cadre sur l'eau, schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, schémas d'aménagement et de gestion des eaux – est supra-local). La prolifération normative n'est donc pas la cause de l'impuissance des collectivités locales. Elle en est plutôt une conséquence, manifestation d'un État qui conserve la norme comme dernier levier de contrôle parce qu'il a perdu ses autres moyens d'action.

Deuxième levier : la schématologie, par laquelle l'État oriente l'exercice des compétences locales

La norme restreint le champ des compétences, mais il faut encore en orienter l'exercice à l'intérieur de l'espace qui reste. L'État y pourvoit en produisant des

38. Odette Herviaux et Jean Bizet, « Rapport d'information […] sur la loi Littoral », Sénat, rapport n° 297, session ordinaire de 2013-2014, 21 janvier 2014, p. 47.

39. *Ibid.*, p. 50.

schémas, censés fixer les grandes orientations que les acteurs locaux devront ensuite « prendre en compte », avec lesquelles ils devront « être compatibles » ou dont ils devront « respecter les orientations ». Ces schémas prolifèrent à tous les niveaux, dans une superposition qui a perdu, depuis longtemps, sa lisibilité d'ensemble.

Au seul niveau régional, le Sraddet intègre déjà le schéma régional des infrastructures et des transports, le schéma régional de l'intermodalité, le schéma régional de cohérence écologique, le schéma régional climat-air-énergie, le plan régional de prévention et de gestion des déchets, et le schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche. En outre, à côté du Sraddet coexistent, sans intégration formelle, le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), les schémas interrégionaux de littoral, les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine et les schémas de spécialisation intelligente. À l'échelon infrarégional s'empilent les schémas de cohérence territoriale, les plans climat-air-énergie territoriaux, les plans départementaux de l'habitat, les schémas de mise en valeur de la mer… Chacun de ces schémas locaux doit lui-même être compatible avec des orientations nationales fixées par la loi ou par voie réglementaire. C'est, *in fine*, le moyen pour l'État de conserver le contrôle alors même qu'il a formellement abandonné la compétence.

L'analyse de la nature juridique des relations entre ces schémas est, à cet égard, particulièrement instructive. Le droit français distingue plusieurs degrés de subordination normative entre documents :

- la « conformité » : le document inférieur ne peut s'écarter du document supérieur ;
- la « compatibilité » : le document inférieur peut s'écarter du document supérieur dans certaines limites, sans contradiction frontale ;
- la « prise en compte » : le document inférieur doit motiver tout écart au regard des orientations du document supérieur.

Cette gradation, en apparence souple, produit en pratique un effet d'asphyxie progressif. À chaque échelon, le porteur de projet doit démontrer la cohérence de sa décision avec un faisceau de documents supérieurs, sur la base de critères eux-mêmes définis à un échelon encore supérieur. Le pouvoir d'orientation se substitue ainsi au pouvoir de décision, mais avec une efficacité paradoxalement plus grande, car invisible. Personne, sur le papier, ne contraint le maire dans ses choix d'urbanisme mais, dans les faits, toute décision sortant du cadre des schémas supracommunaux expose à un recours contentieux, à une censure du contrôle de légalité ou à un refus de financement de la part des cofinanceurs. La schématologie est, en ce sens, un mode de gouvernement par anticipation : elle ne dit pas ce qu'il faut faire, mais elle rend impossible ce qu'il ne faut pas faire.

Troisième levier : les instances de coordination, créées pour piloter des structures que l'État ne dirige plus

L'empilement des schémas et la multiplication des acteurs imposent à l'État de créer des instances de coordination. Sur la seule politique littorale, on recense ainsi le Comité interministériel de la mer (CIMer, créé en 1995), le Secrétariat général de la mer (SGMer), placé auprès du Premier ministre, le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML), composé de 52 membres et présidé par le Premier ministre, les conseils maritimes de façade (CMF), les conseils maritimes ultramarins de bassin (CMUB), pouvant compter jusqu'à 80 membres, et les commissions administratives de façade (CAF). Ce foisonnement institutionnel traduit le même mécanisme : l'État ne peut plus piloter directement, alors il « coordonne » en multipliant les instances chargées d'assurer la cohérence qu'il ne peut plus imposer.

Le phénomène est généralisable. En matière d'aménagement du territoire, on dénombre simultanément le Comité interministériel aux ruralités, le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire, les conférences régionales de l'égalité des territoires, sans compter les comités locaux de pilotage associés à chaque dispositif sectoriel (Action Cœur de Ville, Petites Villes de demain, France Ruralités Revitalisation…). En matière de transition écologique, ce sont les comités régionaux d'orientation pour la transition agro-écologique, les conférences des financeurs, les comités de bassin, les comités régionaux énergie-climat… En matière de logement, le comité régional de l'habitat et de

l'hébergement, la conférence intercommunale du logement, les commissions départementales d'attribution des logements sociaux… Le caractère cumulatif de ces instances finit par produire l'effet inverse de celui recherché. La coordination des coordinations devient elle-même un problème et le temps passé en réunions excède bientôt le temps passé à agir.

Quatrième levier : le financement conditionnel, par lequel l'État oriente l'action des collectivités

Le quatrième levier est probablement le plus efficace et certainement le plus discret. Ne pouvant plus imposer directement ses priorités, l'État les propose à travers des financements conditionnels, assortis d'appels à projets, d'appels à manifestation d'intérêt et de labels qui orientent l'action des collectivités dans le sens souhaité sans qu'il ait formellement à les décider. Il ne s'agit pas d'une tutelle juridique, qui ferait l'objet d'un débat parlementaire, mais d'une tutelle par le financement, plus subtile et plus difficile à contester politiquement.

L'ampleur réelle de ce levier mérite d'être mesurée. Au-delà des dotations classiques (dotation de soutien à l'investissement local, dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation globale d'équipement…), l'État a multiplié les dispositifs sectoriels conditionnels au cours de la dernière décennie. Le plan France 2030 mobilise 54 milliards d'euros sur cinq ans, intégralement par appels à projets. Le Fonds vert représente 2,5 milliards d'euros annuels, conditionnés à des critères de transition écologique définis nationalement. Les programmes Action Cœur de Ville, Petites Villes de demain, Villages d'avenir, Territoires d'industrie, France Ruralités Revitalisation mobilisent chacun plusieurs centaines de millions d'euros, mais selon des critères propres et avec des temporalités spécifiques. Les appels à projets du plan France Relance, les crédits du plan France 2030 sur l'innovation territoriale, les financements européens (Fonds européen de développement régional, Fonds social européen, Fonds européen agricole pour le développement rural), eux-mêmes conditionnés à des contractualisations régionales et nationales, complètent cette architecture.

Le mécanisme de pilotage par le financement opère selon une triple logique. En premier lieu, le porteur de projet doit anticiper les priorités du financeur, ce qui le conduit à reformuler son projet pour le rendre éligible aux critères affichés. On parle d'effet de « moulinage ». En deuxième lieu, il doit consacrer un temps important à la candidature elle-même (rédaction des dossiers, définition des indicateurs, suivi de la consommation des crédits), temps qui n'est généralement pas pris en charge par le financement obtenu. En troisième lieu, enfin, le financement étant rarement reconductible, il pousse à privilégier les projets « visibles » à court terme au détriment des projets de long terme moins susceptibles d'attirer une labellisation politique. L'effet cumulé est une inversion structurelle de la temporalité de l'action publique locale. Les collectivités passent désormais parfois plus de temps à se positionner sur les dispositifs nationaux qu'à élaborer leurs propres priorités stratégiques.

À l'issue de ce processus, la décentralisation n'a pas libéré les territoires. Elle les a placés dans un système où ils exercent formellement des compétences étroitement encadrées par la norme, orientées par les schémas, coordonnées par des instances que l'État anime et conditionnées par des financements que l'État décide. La libre administration constitutionnelle, pour reprendre la formulation sénatoriale, se révèle ainsi largement formelle. Et l'État, en tentant de garder la main par ces leviers de substitution, a produit exactement ce qu'il voulait éviter : une action publique illisible, coûteuse à piloter et dont aucun acteur n'est vraiment responsable devant le suffrage universel.

3. La fuite en avant bureaucratique : un système qui organise sa propre complexité

Le système ainsi décrit ne se contente pas de produire de la complexité comme un effet secondaire involontaire de son fonctionnement. Il en produit structurellement, parce qu'il est dépourvu de tout mécanisme d'autocorrection. Trois engrenages s'entretiennent mutuellement et expliquent cette dynamique cumulative.

Le premier engrenage est celui des réformes de simplification elles-mêmes. Chaque vague de simplification – Roquelaure, loi pour un État au service d'une société de confiance (Essoc), loi 3DS, projet de loi Simplification 2026 – produit, parallèlement aux

suppressions qu'elle affiche, de nouveaux dispositifs, de nouveaux droits dérogatoires et de nouvelles instances qui s'ajoutent au stock existant. Comme le remarque la Cour des comptes, « la juxtaposition des dispositifs successifs produit une opacité qui finit par neutraliser les effets recherchés [40] ». Le mécanisme tient à la nature même du jeu législatif. Un texte de simplification est un texte politiquement valorisant, dont les auteurs peuvent se prévaloir devant leurs électeurs ; supprimer purement et simplement une norme l'est moins car les bénéficiaires sont rarement identifiés, tandis que les perdants potentiels sont mobilisables. Le résultat est un solde net rarement négatif et le plus souvent positif au terme de chaque cycle législatif.

Le deuxième engrenage est celui de la coordination. À chaque dysfonctionnement constaté entre acteurs, la réponse standard est la création d'une instance de coordination supplémentaire. Mais cette instance, à son tour, devient un acteur, avec ses procédures, ses délais, ses besoins de cohérence et ses propres documents de référence. Elle ajoute donc de la complexité au système plutôt que de la résorber. Le Conseil national de la mer et des littoraux en offre l'illustration : créé pour coordonner les acteurs de la politique littorale, il s'est ajouté à eux sans en supprimer aucun et a généré ses propres documents de référence (livre bleu, stratégie nationale, stratégies de façade) que les autres acteurs doivent désormais articuler avec leurs propres productions.

Le troisième engrenage est celui de l'évaluation. Pour mesurer l'efficacité de dispositifs devenus complexes, on développe des indicateurs, des *reportings* et des protocoles d'évaluation. Mais ces dispositifs d'évaluation deviennent, à leur tour, une charge de travail substantielle pour les acteurs de terrain. Le porteur de projet doit alors non seulement exécuter son projet mais également rendre compte de son exécution dans des formats prédéfinis, à des temporalités contraintes. L'évaluation, supposée éclairer l'action publique, finit par s'y substituer comme tâche principale des opérateurs.

4. Une conséquence : la dérogation devient un mode normal de gouvernement

Les réponses qui émergent face à cette fuite en avant demeurent prisonnières du système qu'elles prétendent corriger et elles font l'objet de la troisième partie de notre étude. Un mot doit toutefois leur être consacré dès maintenant car elles éclairent en retour la nature du blocage. L'action publique continue, en effet, de fonctionner lorsqu'elle parvient à suspendre temporairement les mécanismes ordinaires du système. Chaque fois que l'État ou les collectivités veulent conduire rapidement un projet jugé prioritaire, ils recréent artificiellement, par la voie législative ou réglementaire dérogatoire, les conditions d'action que le droit commun ne fournit plus spontanément : un pilote identifié, des procédures resserrées, des acteurs en nombre limité, des arbitrages rapides, une coordination intégrée.

La loi pour la reconstruction de Notre-Dame de Paris en fournit l'illustration la plus spectaculaire, avec ses dérogations massives au droit commun sur la quasi-totalité des sujets concernés, la création d'un établissement public dédié, la concentration des pouvoirs de décision et la limitation drastique du nombre d'acteurs compétents [41]. Ce type de dispositif fonctionne précisément parce qu'il contourne temporairement le fonctionnement ordinaire de l'action publique. Le paradoxe est alors considérable. La dérogation devient progressivement le principal moyen de produire une action publique efficace, les grands projets aboutissent moins grâce au fonctionnement normal du système qu'à sa mise entre parenthèses temporaire. Ce constat éclaire en creux les limites des réponses actuellement proposées, dont la plupart procèdent de la même logique, traitant les symptômes sans interroger la cause. Elles ajoutent des dérogations à un système saturé de normes, des structures de coordination à un système déjà encombré de structures, des palliatifs à un édifice dont la logique profonde n'est plus questionnée.

40. Cour des comptes-Chambres régionales & territoriales des comptes, *op. cit.*, p. 44.

41. Voir Loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet, ainsi que Barbara Pompili et Roselyne Bachelot, « Exposé des motifs de la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 », Sénat, texte n° 338, session ordinaire de 2020-2021, 3 février 2021.

III. Ce qui fonctionne malgré tout : les stratégies d'adaptation des acteurs

Le constat dressé pourrait paraître désespérant. Il ne l'est qu'à condition de regarder uniquement le système formel et d'ignorer ce que les acteurs en font réellement. Or, et c'est ce qui rend possible la suite des choses, les acteurs ne sont pas restés inertes face à la défaillance du droit commun. Ils ont développé, parfois consciemment, parfois de manière empirique au gré des projets, des stratégies d'adaptation qui permettent à l'action publique de continuer à produire des résultats. Ces stratégies prennent deux formes principales, dont la coexistence est elle-même éclairante : du côté de l'État, la dérogation projet par projet est devenue un mode de gouvernement à part entière ; du côté des collectivités, le développement d'outils opérationnels propres, par exemple à travers les entreprises publiques locales, constitue une réponse de fond à la perte de capacité opérationnelle du droit commun. Ces deux dynamiques relèvent d'une même logique d'adaptation et elles éclairent, en creux, par leur succès même, ce que devrait être un droit commun rénové.

1. La dérogation, mode de gouvernement par l'exception

Le recours à la dérogation comme mode de production de l'action publique est devenu ces dernières années l'un des principaux instruments par lesquels les projets jugés prioritaires aboutissent réellement. Trois exemples permettent d'en prendre la mesure.

Notre-Dame : la démonstration par l'exception

Le chantier de reconstruction de Notre-Dame de Paris constitue la démonstration la plus spectaculaire du fait que l'État peut encore agir vite, à condition de s'autoriser à suspendre les règles ordinaires. La loi 2019 a prévu la possibilité de déroger aux règles d'urbanisme, de protection de l'environnement, de voirie et de transports, ainsi qu'aux règles de commande publique et de domanialité publique [42]. Étaient même concernées les règles de compétences contentieuses, susceptibles d'être adaptées par voie réglementaire.

L'effet de ce dispositif est saisissant. Pour un chantier d'une complexité technique et patrimoniale exceptionnelle, mobilisant des dizaines de corps d'État, des artisans rares, des matériaux contraints et soumis à une exigence de qualité maximale, le délai de cinq ans annoncé a été tenu. Or cette temporalité est précisément du même ordre de grandeur que celle que met aujourd'hui un projet ordinaire d'aménagement urbain pour franchir l'ensemble des procédures préalables à sa mise en chantier. Le scandale, si l'on veut bien y réfléchir, n'est pas que Notre-Dame ait été reconstruite en cinq ans, c'est plutôt qu'il faille un régime dérogatoire complet pour qu'un chantier de cette importance puisse être conduit dans un délai raisonnable.

Les jeux Olympiques 2024 : la confirmation

La loi de 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 a procédé d'une logique identique [43]. Elle a autorisé des dérogations à de nombreuses règles d'urbanisme, de commande publique et de protection de l'environnement, et a créé une société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo), dotée de pouvoirs renforcés et d'une chaîne de décision intégrée. Le résultat est désormais connu : les ouvrages ont été livrés dans les délais, dans un secteur géographique – la Seine-Saint-Denis – où le droit commun de l'aménagement aurait vraisemblablement produit des résultats nettement moins rapides.

42. Loi n° 2019-803, *op. cit.*, art. 9.

43. Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Le « modèle JO » a depuis inspiré d'autres dispositifs. Les 150 « projets Notre-Dame » annoncés depuis 2024 reposent sur une mécanique comparable : référent préfectoral unique, procédures conduites en parallèle plutôt qu'en séquence, coordination centralisée des services de l'État, calendriers contraints. Le succès attendu de ces dispositifs, qu'il est encore prématuré d'évaluer pleinement, reposera sur la même logique fondamentale avec une mise entre parenthèses du droit commun.

La dérogation préfectorale : un outil sous-utilisé

À côté de ces dérogations législatives spécifiques aux grands projets, il existe depuis 2017 un dispositif de droit commun permettant aux préfets de déroger ponctuellement à certaines normes réglementaires : le droit de dérogation [44]. Ce dispositif est utile dans son principe, mais son bilan demeure modeste. Selon les données disponibles, seuls 750 arrêtés de dérogation ont été pris depuis 2020. Plus révélateur encore, 80 % des élus locaux ignorent l'existence de cette procédure [45] et 23 % seulement des préfets se déclarent favorables à son usage [46]. Les raisons de cette sous-utilisation sont multiples : matières limitatives, critères cumulatifs en nombre élevé, faible visibilité institutionnelle du dispositif ou encore frilosité du corps préfectoral qui perçoit la dérogation comme un risque personnel plutôt que comme un outil normal d'adaptation territoriale.

Le contraste entre, d'un côté, les dérogations législatives massives consenties pour les projets nationaux et, de l'autre, le sous-emploi du droit de dérogation préfectoral pour les projets territoriaux ordinaires, est révélateur d'une asymétrie politique majeure. L'État sait déroger pour ses propres priorités ; il peine à laisser déroger pour les priorités locales. Ce déséquilibre alimente, plus que toute autre cause, le sentiment d'impuissance des élus locaux, qui constatent que la dérogation est un outil disponible mais réservé aux projets décidés à l'échelon central.

2. Les entreprises publiques locales : un exemple d'adaptation par les collectivités elles-mêmes

Si l'État dispose de la dérogation pour conduire ses propres projets, les collectivités, elles, ne disposent pas d'un tel instrument. Cela ne les a pas pour autant condamnées à l'inertie. Face à un cadre d'action de plus en plus contraint, elles ont développé leurs propres outils opérationnels, parmi lesquels les entreprises publiques locales occupent une place centrale. Ces outils ne sont pas des dérogations au sens strict du droit français. Ils relèvent d'une logique différente, plus structurante encore, constituant une recomposition de la manière dont les collectivités exercent leurs compétences, par la mobilisation des instruments du droit privé au service de l'action publique.

Cette dynamique ne doit pas masquer l'ancienneté du modèle. Héritières des premières sociétés d'économie mixte locales développées au cours du XX^e^ siècle, les Epl constituent aujourd'hui un modèle institutionnel stabilisé, éprouvé par plusieurs décennies de pratique et progressivement sécurisé par le droit comme par la jurisprudence. Leur essor récent ne traduit donc pas l'émergence d'un instrument expérimental, mais l'extension de formes d'action publique dont la robustesse opérationnelle a déjà été démontrée.

Un panorama souvent méconnu

Les Epl regroupent trois catégories de sociétés anonymes, définies par les articles L1521-1, L1531-1 et L1541-1 du Code général des collectivités territoriales. Les sociétés d'économie mixte (Sem) ont un capital détenu majoritairement (entre 50 et 85 %) par une ou plusieurs collectivités territoriales associées à des actionnaires privés ; les sociétés publiques locales (Spl), à capital intégralement public, sont exclusivement détenues par des collectivités et leurs groupements et exercent leurs activités pour leur seul compte ; les sociétés d'économie mixte à opération

44. Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

45. Rémy Pointereau et Guylène Pantel, « Rapport d'information [...] relatif au pouvoir préfectoral de dérogation aux normes », Sénat, rapport n° 346, session ordinaire de 2024-2025, 13 février 2025, p. 45.

46. *Ibid.*, p. 22.

unique (Semop), créées par la loi du 1er juillet 2014, associent une collectivité et un opérateur privé pour l'exécution d'un contrat unique, à l'issue d'une mise en concurrence initiale.

L'ampleur du mouvement de l'économie mixte locale est largement sous-estimée dans le débat public. Selon les données les plus récentes de la Fédération des élus des entreprises publiques locales (FedEpl), on dénombre au 1er juin 2025 1 486 Epl en activité (857 Sem, 567 Spl et 56 Semop), auxquelles s'ajoutent 610 filiales de Sem et 911 participations minoritaires, soit un ensemble de plus de 3 000 sociétés sous contrôle public local. Ces entreprises produisent un chiffre d'affaires cumulé de 19,49 milliards d'euros en 2024, emploient 66 282 personnes en direct, et représentent 37,2 milliards d'euros de capitaux propres. Leur valeur ajoutée totale, induite et directe, est estimée à 25,7 milliards d'euros et leur empreinte socio-économique à 257 000 emplois générés [47].

La croissance de ce mouvement est continue : 162 projets de création d'Epl étaient en cours d'instruction en 2025 et le capital social cumulé a presque doublé en cinq ans, passant de 5,5 milliards d'euros en 2020 à 10,2 milliards en 2025. Cette dynamique est portée par les besoins d'investissement liés aux transitions énergétique, environnementale et numérique. Les Epl de production d'énergies renouvelables étaient au nombre de 160, pour un chiffre d'affaires estimé à 4,7 milliards d'euros, et représentent près d'une création d'Epl sur cinq au cours des cinq dernières années [48].

Les domaines d'intervention couvrent l'essentiel des champs de l'action publique locale : aménagement et immobilier d'entreprise (418 Epl), tourisme, culture et loisirs (381), environnement et réseaux (299), habitat (125, gérant 725 000 logements), développement économique (106), mobilité et stationnement (97), action sociale et santé (60). Cette polyvalence sectorielle reflète une dynamique de fond. Les Epl sont devenues, sans que cela ait été formellement décidé ni objet d'un débat public d'ensemble, l'instrument privilégié par lequel les collectivités territoriales reconstituent une capacité opérationnelle dans les secteurs où le droit commun ne la leur fournit plus.

Pourquoi ce modèle prospère : les attributs structurels de la forme Epl

Le développement des Epl est une réponse fonctionnelle à des contraintes très concrètes que les collectivités rencontrent dans la conduite de leurs projets. Cinq attributs structurels expliquent l'attractivité de la forme.

La gouvernance par les élus constitue le premier attribut structurel. Les Epl sont soumises à un contrôle direct des collectivités actionnaires, qui désignent leurs représentants aux conseils d'administration et fixent les grandes orientations stratégiques. Pour une Spl, cette gouvernance est totale : capital intégralement public, contrôle analogue à celui que la collectivité exerce sur ses propres services. Pour une Sem, elle est majoritaire : les collectivités détiennent en moyenne 69 % du capital, et toujours plus de la moitié. Pour une Semop, elle est encadrée par une minorité de blocage d'au moins 34 % du capital et par la présidence de droit attribuée à la collectivité. Cette architecture de gouvernance permet aux élus locaux de conserver la maîtrise stratégique d'opérations qu'ils ne pourraient pas mener directement, faute de moyens ou de compétences internes adaptés.

L'agilité d'entreprise est le deuxième attribut. Les Epl sont des sociétés anonymes relevant principalement du Code de commerce, et non des règles de comptabilité publique applicables aux services en régie. Elles bénéficient à ce titre d'une souplesse de fonctionnement substantielle en matière de recrutement, de rémunération des cadres, de gestion comptable et de relation bancaire, que n'ont pas les services internes des collectivités. Elles peuvent emprunter, contracter, investir et recruter sans être soumises aux règles de la fonction publique territoriale ni aux contraintes du budget primitif. C'est cette agilité qui permet aux Epl de porter des projets dans des délais et selon des modalités qu'une collectivité ne pourrait pas tenir en interne, particulièrement pour des opérations longues ou complexes.

La mutualisation des risques et la pérennité de long terme s'affirme comme le troisième attribut. Les Epl pratiquent une logique d'investissement de long terme qui se distingue de celle d'une entreprise

47. Fédération des élus des entreprises publiques locales (FedEpl), *op. cit.*, octobre 2025.

48. *Id.*, « Réseau des Epl d'énergies renouvelables », lesEpl.fr, 12 juin 2025.

classique. Leur taux de rentabilité moyen s'établit à 6 %, contre 8 % dans le reste de l'économie. Ce moindre rendement est l'indice d'une priorité explicitement donnée à l'investissement et à la pérennité plutôt qu'à la maximisation des dividendes pour les actionnaires. Leur taux de valeur ajoutée s'élève à 49 %, soit onze points au-dessus de la moyenne nationale. Cette logique s'accompagne d'un effet de levier financier significatif. Les Epl permettent d'associer aux apports des collectivités des capitaux d'autres partenaires publics ou privés et de mobiliser des capacités d'emprunt adossées à leurs fonds propres. Elles constituent ainsi un instrument de mutualisation des risques et d'amplification de la capacité d'investissement des territoires. Selon la formule de l'économiste Oliver Williamson, l'Epl constitue l'une de ces « formes hybrides » qui combinent les avantages de l'intégration verticale (contrôle direct, pérennité, alignement avec les objectifs publics) et ceux du marché (agilité de fonctionnement, incitations économiques, capacité d'innovation) [49].

La transparence et la maîtrise politique forment le quatrième attribut. Contrairement à ce que pourrait laisser penser leur statut de société de droit privé, les Epl figurent parmi les entités les plus contrôlées de France. Elles cumulent les contrôles applicables aux sociétés anonymes (commissaire aux comptes obligatoire, depuis la loi Pacte de 2019, pour toutes les Epl y compris celles de petite taille) et ceux applicables aux entités publiques (contrôle de légalité par les services préfectoraux, contrôle des chambres régionales des comptes, contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, contrôle de l'Agence française anticorruption pour les Sem). La maturation de la gouvernance des Epl est par ailleurs documentée : en 2025, 50 % des Epl avaient mis en place un organe d'aide à la décision (comité d'engagement, comité des rémunérations), 44 % avaient signé un pacte d'actionnaires et 42 % comptaient un élu de l'opposition parmi leurs administrateurs. Ces évolutions, qui ne sont pas anecdotiques, indiquent que le modèle a quitté la zone grise où il a parfois été perçu pour devenir un instrument de gestion publique encadré et professionnalisé.

La capacité à porter des partenariats public-privé et public-public constitue le cinquième attribut. Les Epl permettent d'associer, dans une même structure de gouvernance, des acteurs dont les objectifs peuvent parfois différer, mais trouver leur complémentarité au service de l'objet social de l'Epl : collectivités de différents échelons, opérateurs privés, institutions financières (notamment la Banque des territoires), associations, entreprises locales. Les configurations observées en 2025 sont éclairantes à cet égard puisque 256 Sem associent communes et acteurs privés, 251 associent communes et intercommunalités, 73 associent communes, intercommunalités et départements. Cette modularité fait de l'Epl un outil de coopération territoriale particulièrement adapté à la fragmentation institutionnelle. Elle permet, sur un projet donné, de reconstituer l'unité d'action que le système formel a perdue.

Trois illustrations sectorielles

Pour rendre tangibles ces propriétés structurelles, trois exemples sectoriels méritent d'être développés brièvement.

Dans le domaine de l'aménagement, les Sem et Spl d'aménagement portent une part substantielle des opérations urbaines en France. Les 294 Sem et Spl spécialisées dans l'aménagement et la construction permettent à des collectivités, notamment de taille moyenne, de conduire des opérations de zone d'aménagement concerté, de rénovation urbaine, de requalification de friches industrielles ou de centres-bourgs qu'elles ne pourraient pas mener seules. Samoa à Nantes, Sadev 94 dans le Val-de-Marne ou encore Soleam à Marseille en sont des illustrations connues. Ces structures permettent de stabiliser sur le temps long – dix à vingt ans – la maîtrise d'ouvrage d'opérations complexes, qui surmontent ainsi les changements de mandat municipal. Dans ces cas, l'Epl d'aménagement constitue l'instrument qui permet aux collectivités de penser leur urbanisme à l'échelle de temps de l'aménagement urbain et non à celle du calendrier électoral.

49. Voir Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, New York, Free Press, 1975. Voir aussi l'analyse appliquée aux Epl dans Fédération des élus des entreprises publiques locales (FedEpl), *Livre blanc sur l'économie mixte locale*, octobre 2019.

Dans le domaine de l'énergie, l'essor des Sem et Spl d'énergies renouvelables illustre la capacité du modèle à investir des secteurs nouveaux. Inexistantes ou marginales il y a quinze ans, ces sociétés sont aujourd'hui au nombre de 160 et représentent près d'une Epl créée sur cinq depuis 2020. Elles permettent aux collectivités, notamment intercommunales et régionales, de devenir productrices d'énergie pour leur territoire, dans un domaine où ni l'État ni les grands opérateurs privés ne couvrent l'ensemble des besoins. La Sem Vendée Énergie, l'Arec Centre-Val de Loire, ou encore les nombreuses Sem portant des projets photovoltaïques ou éoliens en partenariat avec la Banque des territoires en offrent des exemples. Sans ces outils, la transition énergétique territoriale resterait largement dépendante de l'action des grands opérateurs nationaux, sur lesquels les collectivités n'ont aucune prise directe.

Dans le domaine du tourisme et de la culture, les Spl d'offices de tourisme et les Sem de gestion d'équipements (palais des congrès, casinos, parcs des expositions, équipements culturels…) permettent aux collectivités de professionnaliser la gestion de leurs équipements tout en en conservant la maîtrise stratégique. Le passage d'une régie à une Spl peut conduire à une amélioration significative des conditions de gestion, sans pour autant impliquer un transfert au secteur privé.

Les limites du modèle : déprise ou maîtrise accrue ?

Le développement rapide des Epl ne saurait être idéalisé. Trois questions méritent d'être posées sans complaisance.

La première question porte sur le pilotage effectif des Epl par les collectivités actionnaires. La création d'une Epl transfère à une structure juridiquement distincte des compétences que la collectivité exerçait jusque-là directement. Si la gouvernance n'est pas effective – si les administrateurs élus ne sont pas formés à leur rôle, si le contrôle analogue exigé pour les Spl n'est pas pleinement exercé, si le pacte d'actionnaires ne précise pas suffisamment les engagements respectifs… –, la collectivité peut se retrouver dans une situation où elle ne maîtrise plus vraiment l'opérateur qu'elle a créé. Les exemples de Sem dont la gouvernance a dérivé sont connus et ont nourri ces dernières années une réflexion approfondie de la FedEpl sur les bonnes pratiques de pilotage. Le passage de l'opérateur direct à l'orchestrateur, pour reprendre la formulation du cadrage de cette étude, n'est gain de capacité que s'il s'accompagne d'un investissement réel dans la fonction de pilotage politique.

La deuxième question porte sur la maîtrise des risques financiers. Une Epl engage la collectivité actionnaire à hauteur de son capital, et parfois au-delà par le biais des garanties d'emprunt. Une opération d'aménagement déficitaire, un équipement touristique surdimensionné, un projet immobilier qui ne trouve pas preneur peuvent conduire à des recapitalisations contraintes ou à des pertes assumées par la collectivité. La consolidation financière constatée ces dernières années – les capitaux propres atteignent 37,2 milliards d'euros en 2024 – reflète une amélioration générale, soutenue notamment par plusieurs opérations de renforcement des fonds propres auxquelles ont contribué les collectivités actionnaires et des partenaires financiers tels que la Banque des territoires. Cette évolution ne supprime toutefois pas l'exposition des Epl aux retournements de marché, comme l'a montré la crise de la promotion immobilière en 2023-2024. Relevons toutefois que celle-ci a sans doute moins touché les Epl, dont les activités sont plus diversifiées, que les autres promoteurs notamment privés. L'Epl est donc un outil qui exige une gestion rigoureuse et une vigilance permanente de la part de l'actionnaire public.

La troisième question porte sur la lisibilité démocratique. La multiplication des Epl et de leurs filiales – 3 000 sociétés au total en incluant les participations minoritaires – ajoute, vue depuis le citoyen, une strate supplémentaire à un paysage institutionnel déjà très dense. Si l'Epl permet à la collectivité d'agir mieux, elle ne facilite pas toujours la compréhension par le citoyen de qui décide, qui paie et qui rend des comptes sur quelles décisions. Le développement des Epl doit donc s'accompagner d'un effort de transparence, à l'image des démarches engagées par la FedEpl et l'ensemble du mouvement des Epl dans le cadre du *Livre blanc sur l'économie mixte locale* en 2019, comme les rapports annuels des élus mandataires, la publication des données financières ou relatives aux rémunérations des dirigeants.

> *Que l'État recoure à la dérogation pour ses projets et les collectivités à des structures* ad hoc *pour les leurs révèle une même défaillance. Le droit commun de l'action publique ne fournit plus spontanément les conditions élémentaires de l'action et oblige chacun à les recréer en marge des règles ordinaires.*

Ces limites étant posées, on peut revenir à la question initiale formulée dans le cadrage de cette étude : le mouvement vers les Epl traduit-il une déprise des collectivités sur l'action publique ou bien, au contraire, une maîtrise accrue de leur environnement institutionnel ? À l'issue de notre observation, la réponse est nuancée mais nette : dans la majorité des cas observés, la création d'une Epl traduit une maîtrise accrue, parce qu'elle permet à la collectivité de reconquérir une capacité opérationnelle que le droit commun ne lui offre plus, mais cette maîtrise n'est toutefois ni automatique ni acquise une fois pour toutes. Elle suppose un investissement permanent dans la gouvernance et le pilotage de l'opérateur ainsi constitué.

3. La logique commune : ce que dérogation et Epl nous disent du système

Recourir à la dérogation pour les grands projets de l'État, multiplier les Epl pour reconstituer une capacité opérationnelle locale, ces deux dynamiques, en apparence très différentes, relèvent d'une même logique de fond : l'une et l'autre consistent à créer, à la marge du droit commun, des dispositifs permettant de retrouver les conditions élémentaires de l'action publique. Le fait que l'État ait lui-même progressivement étendu à ses propres opérations certaines formes d'intervention initialement développées dans le monde de l'économie mixte locale, notamment à travers les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national, témoigne de la capacité de ces outils à répondre à des besoins d'action publique qui dépassent le seul cadre territorial.

Ce que ces dispositifs réussissent à recréer ponctuellement est précisément ce que le système ordinaire a perdu : l'unité d'action. Et c'est cette unité d'action que devrait, en principe, fournir le droit commun. Le fait qu'il faille passer par la dérogation pour les projets de l'État et par la création de structures *ad hoc* pour les projets des collectivités est le signe que le droit commun de l'action publique est devenu structurellement défaillant.

Ce constat éclaire les limites des réponses traditionnellement proposées. Les politiques de simplification, les droits de dérogation ponctuels, les nouvelles structures de coordination ou l'extension continue des dispositifs contractuels procèdent souvent de la même logique additive. Elles traitent les symptômes sans interroger la cause. Elles ajoutent des dérogations à un système saturé de normes, des structures *ad hoc* à un édifice déjà encombré de structures, des palliatifs à un ensemble dont la logique profonde n'est plus questionnée.

La vraie question est donc de comprendre pourquoi le droit commun de l'action publique est devenu incapable de produire spontanément les conditions élémentaires de l'action, et comment redonner aux territoires des prises concrètes sur leur propre action.

IV. Reprendre le contrôle : quelques conditions pour rendre aux territoires leur pouvoir d'agir

Les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales ne relèvent pas uniquement d'un excès de normes, d'un manque de moyens financiers ou d'un problème de coordination administrative. Elles sont les manifestations d'une transformation plus profonde de l'action publique : fragmentation des acteurs, dispersion des responsabilités, multiplication des structures de coordination, perte de capacité opérationnelle de l'État, substitution progressive du pilotage indirect à l'action directe.

Dans ce contexte, les réponses habituellement proposées atteignent rapidement leurs limites. Les « chocs de simplification », les « lois balais », les dérogations ponctuelles ou les structures de coordination supplémentaires traitent certains symptômes sans remettre en cause la logique générale du système. Or un système qui produit structurellement de la complexité ne peut pas être réformé par les seuls mécanismes additionnels qui en relèvent. L'enjeu n'est donc plus seulement de simplifier. Il est de redonner des prises concrètes aux acteurs qui portent effectivement les projets : élus locaux, services territoriaux, opérateurs de terrain, préfets, administrations déconcentrées, ingénieries locales.

Les propositions qui suivent répondent à une logique simple : supprimer plutôt qu'ajouter, arbitrer plutôt que coordonner indéfiniment, faire confiance plutôt que contrôler systématiquement, partir des réalités de terrain plutôt que des constructions administratives abstraites. Elles se répartissent en deux ensembles complémentaires. Quatre propositions visent à restaurer des prises concrètes aux territoires *dans le système existant*, deux autres visent à sortir de la logique d'empilage afin d'agir *sur le système lui-même*.

1. Redonner des prises concrètes aux territoires dans le système existant

Proposition 1. Instituer un droit permanent de résolution des blocages territoriaux

Le principal échec des politiques contemporaines de simplification réside dans leur logique descendante. Les grandes réformes générales produisent souvent davantage de textes, de procédures et de coordinations qu'elles n'en suppriment. Or les blocages réels de l'action publique sont presque toujours concrets, situés et identifiables : une exigence procédurale redondante avec une autre, une instruction contradictoire entre deux services, une obligation déclarative dont personne ne lit jamais la production. La bonne méthode consiste donc à partir du terrain, à identifier les blocages concrets, puis à les traiter au cas par cas.

Les initiatives récentes vont dans cette direction. La circulaire du ministre de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation du 28 mai 2025 adressée aux préfets sur les simplifications de l'action des collectivités a produit plusieurs centaines de remontées opérationnelles – 654 contributions dans cinq domaines (urbanisme, environnement, ressources humaines, commande publique, normes techniques). Lancé en janvier 2026, le site jesimplifie.fr repose sur la même intuition : permettre aux acteurs confrontés à une règle disproportionnée ou inapplicable de la signaler directement. Cette logique mérite désormais d'être institutionnalisée dans un dispositif pérenne.

Le dispositif existant – France Simplification, piloté par la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) – permet déjà aux préfets de saisir une instance interministérielle lorsqu'un blocage ne peut être levé localement. Mais il est peu connu des élus locaux, peu visible, et son fonctionnement

(remontée préfectorale, travail interministériel, réunion mensuelle présidée par le cabinet du Premier ministre) reste lourd. Il n'offre pas de garantie de délai ni d'obligation de publication des résultats. La saisine demeure, en pratique, l'apanage du corps préfectoral, et les élus locaux n'ont pas de prise directe sur le dispositif.

Il est proposé de créer un mécanisme permanent de résolution des blocages territoriaux, accessible directement aux élus locaux, aux collectivités, aux préfets et aux associations d'élus, sans qu'il soit nécessaire de transiter par la voie hiérarchique préfectorale. Tout acteur public local pourrait saisir une instance légère et clairement identifiée d'un blocage concret empêchant la réalisation d'un projet ou compliquant excessivement l'exercice d'une compétence. Cette instance serait rattachée à une autorité identifiée, sur le modèle de la DITP, mais avec un mandat plus ciblé, des délais contraignants et une visibilité publique accrue.

L'instance ainsi constituée disposerait d'un délai obligatoire – par exemple 90 jours – pour produire une réponse opérationnelle : clarification doctrinale, interprétation unifiée entre services, dérogation ciblée, modification réglementaire ou suppression pure et simple de la règle concernée. Au-delà de ce délai, le silence vaudrait reconnaissance de l'existence du blocage et obligation de produire une réponse motivée dans un délai supplémentaire de trente jours.

Le dispositif devrait rester volontairement léger : secrétariat resserré, absence de comité supplémentaire, publication régulière des blocages identifiés et des solutions apportées. Cette publication systématique aurait un double effet vertueux. Elle créerait, d'une part, un effet d'apprentissage entre territoires, un blocage résolu à un endroit pouvant servir d'analogie ailleurs. Elle exercerait, d'autre part, une pression politique sur l'administration en cas de blocage non traité. Le coût de fonctionnement d'un tel dispositif serait faible : une équipe d'une dizaine de personnes au sein de la DITP, sans création de structure nouvelle. Le risque principal serait la dilution par un volume excessif de saisines, ce qui suppose d'assortir le dispositif d'un filtre opérationnel : la saisine devrait porter sur un blocage concret et identifié, non sur une opinion générale ou une revendication politique.

Proposition 2. Transformer la dérogation préfectorale en véritable droit de dérogation territorial

Le dispositif issu du décret de 2020 [50] est utile mais demeure trop étroit pour être réellement efficace : matières limitativement énumérées, critères cumulatifs au nombre de dix, faible recours (750 arrêtés de dérogation depuis 2020), méconnaissance très large (80 % des élus locaux ignorent l'existence de ce droit selon le Sénat [51]) et frilosité du corps préfectoral (23 % des préfets seulement se déclarent favorables à son usage [52]).

Le mécanisme répond pourtant à une réalité simple : aucune norme générale ne peut anticiper l'ensemble des situations territoriales particulières. L'enjeu n'est pas de substituer l'arbitraire à la règle générale ; il est de reconnaître qu'un système administratif devenu extrêmement complexe a besoin de capacités locales d'adaptation. Le contraste avec les dérogations législatives massives consenties pour les projets nationaux est, à cet égard, éclairant. Pour Notre-Dame, pour les jeux Olympiques et Paralympiques, pour les 150 « projets Notre-Dame » récemment annoncés, l'État accepte de déroger massivement et rapidement à son propre droit. Pour un projet d'aménagement de centre-bourg porté par une commune rurale, ce même État rechigne à autoriser une dérogation ponctuelle à une norme technique manifestement inadaptée. Cette asymétrie est politiquement et démocratiquement difficile à justifier.

Il est donc proposé d'élargir le droit de dérogation à davantage de domaines, aux opérateurs et services aujourd'hui hors du champ préfectoral (notamment certaines agences de l'État dont les positions de doctrine bloquent des projets territoriaux), et aux projets territoriaux pris dans leur ensemble plutôt qu'à des demandes individuelles isolées. Concrètement, un projet territorial intégré – revitalisation de centre-bourg, projet de transition énergétique,

50. Décret n° 2020-412, *op. cit.*

51. Rémy Pointereau et Guylène Pantel, *op. cit.*, p. 45.

52. *Ibid.*, p. 22.

opération d'aménagement complexe – devrait pouvoir bénéficier d'une dérogation globale négociée en amont avec l'ensemble des services concernés, plutôt que de devoir solliciter une dérogation distincte pour chaque norme problématique.

L'usage de ce droit doit également être sécurisé juridiquement et assumé politiquement. Tant que les préfets percevront la dérogation comme un risque personnel plutôt que comme un outil normal d'adaptation territoriale, le dispositif restera marginal. La sécurisation peut prendre plusieurs formes complémentaires : doctrine d'emploi explicite émanant du ministère de l'Intérieur, mécanisme d'accompagnement par les services centraux en cas de contentieux, valorisation explicite de l'usage de la dérogation dans l'évaluation des préfets.

Cette évolution doit néanmoins être encadrée strictement : motivation renforcée des décisions, publicité systématique, contrôle juridictionnel intégral, doctrine nationale d'usage et traçabilité des motifs. La dérogation ne peut pas devenir un mode arbitraire de gouvernement ; elle doit s'inscrire dans un cadre juridique clair et contrôlable. Elle ne doit pas davantage devenir un mode permanent de gouvernement : elle doit rester un correctif destiné à éviter que l'application mécanique d'une règle générale ne conduise à des situations absurdes ou manifestement contre-productives. Mais elle doit cesser d'être l'exception rare qu'elle est devenue, pour devenir un instrument disponible et identifié de l'action publique territoriale.

Proposition 3. Constituer des communs d'ingénierie territoriale à accès garanti pour les petites collectivités

La Cour des comptes rappelle régulièrement que 72 % des communes comptent moins de 1 000 habitants et que l'émiettement communal crée un besoin d'appui technique structurellement non satisfait. Les entretiens conduits pour cette étude le confirment du côté des communes moyennes, et la situation est encore plus critique pour les communes rurales. L'ingénierie territoriale constitue, à l'évidence, la première infrastructure stratégique d'un territoire.

Comme le souligne un rapport de juin 2025, l'offre actuelle d'ingénierie d'État est jugée inadaptée par 90 % des élus, morcelée, redondante et déconnectée des besoins de terrain. Le coût total de cette offre – 200 millions d'euros en 2024, dont 55 millions de frais de gestion [53] – est par ailleurs disproportionné au regard du nombre de projets effectivement accompagnés (848 projets en ingénierie sur mesure par l'ANCT en 2024). Ce n'est donc pas un problème de moyens financiers globaux : c'est un problème d'organisation des moyens existants.

Il est proposé de constituer, à l'échelle départementale ou infrarégionale, de véritables communs d'ingénierie territoriale regroupant les ressources existantes : agences techniques départementales, établissements publics fonciers, Cerema, ANCT, ingénieries d'EPCI, agences locales spécialisées, et – c'est un point important – les Epl pertinentes sur certains domaines (Sem d'aménagement, Spl d'énergie, Spl d'habitat). L'objectif n'est pas de créer une agence supplémentaire qui ajouterait à la confusion existante, mais d'organiser l'accès effectif aux compétences déjà disponibles. Concrètement, chaque petite collectivité devrait pouvoir, via un guichet unique départemental ou intercommunal, accéder à un panel intégré de compétences techniques (urbanisme, droit, finances, montage de projet) sans avoir à frapper à dix portes différentes.

Ces dispositifs devraient garantir plusieurs conditions opérationnelles. Des délais de réponse contraints – par exemple 30 jours pour une expertise courte, 90 jours pour un accompagnement complet – seraient inscrits dans la convention constitutive. Un accompagnement prioritaire des petites collectivités serait organisé, avec un seuil de population – par exemple 3 500 habitants – en deçà duquel l'accès est gratuit. Un point d'entrée unique simplifierait l'accès. Une logique de mutualisation durable des compétences entre acteurs serait inscrite dans la durée. L'expérience de certains départements (Pyrénées-Atlantiques, Vendée, Côtes-d'Armor), où existent déjà des agences techniques départementales fortes, voire des Spl de service public départemental dédiées, montre que ce modèle fonctionne. Il s'agit donc de le généraliser, dans le respect de la diversité des configurations locales.

53. *Ibid.*, p. 2

Le coût net de ce dispositif peut être quasi nul s'il est obtenu par réallocation des moyens actuellement consacrés à l'ingénierie d'État (les 200 millions d'euros identifiés de 2024). Une partie significative des frais de gestion (55 millions d'euros) pourrait être redéployée vers du financement direct des structures locales d'ingénierie. La question n'est pas budgétaire ; elle est organisationnelle.

Proposition 4. Rétablir la circulation des cadres entre l'État et les territoires

Le diagnostic posé jusqu'ici est resté institutionnel : normes, schémas, financements, structures. Mais derrière chaque norme inadaptée, il y a une personne qui l'a conçue. Si l'administration centrale produit des dispositifs déconnectés du terrain, ce n'est pas d'abord par mépris de la décentralisation – c'est qu'elle en a perdu l'expérience. À force d'abandonner ses capacités opérationnelles, l'État a coupé le lien entre ceux qui fabriquent la règle et ceux qui agissent. Les premiers élaborent des normes sur des réalités qu'ils ne pratiquent plus ; il leur arrive même de concevoir un dispositif portant sur une compétence qu'ils ignorent être décentralisée. C'est le visage humain du démembrement : non seulement l'État a redistribué ses missions, mais il a rompu la circulation entre la conception et l'exécution.

La réforme de la haute fonction publique de 2021 a identifié ce problème. Le tronc commun aux écoles de service public, la création de l'Institut national du service public (INSP), le Cycle des hautes études de service public (Chesp) – programme piloté par la Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (Diese) – visaient précisément à décloisonner les cultures administratives et à rapprocher du terrain les futurs dirigeants de l'État. Mais la réforme n'est pas allée à son terme. Le gouvernement a explicitement renoncé à fusionner les écoles, le décloisonnement est demeuré culturel – quelques journées communes, un vivier partagé – sans jamais devenir structurel. L'expérience opérationnelle n'est pas devenue une condition d'accès aux fonctions normatives, et les mobilités entre administration centrale et collectivités restent rares, mal valorisées et à sens largement unique.

Il est proposé de faire de la circulation des cadres entre fonctions opérationnelles et fonctions normatives un principe d'organisation, et non un simple encouragement.

La première inflexion consiste à conditionner l'exercice de responsabilités normatives en administration centrale à une expérience opérationnelle réelle, en services déconcentrés ou en collectivité. Concevoir une politique publique territoriale sans avoir jamais administré un territoire devrait cesser d'être la norme.

La deuxième inflexion consiste à pousser le décloisonnement de la formation jusqu'à son terme : la commission Bassères avait recommandé d'aller au-delà du tronc commun en intégrant les cursus des écoles qui forment les corps A+ de nature administrative – INSP, Institut national des études territoriales (Inet), École des hautes études en santé publique (EHESP) [54]. Aujourd'hui, la question mérite d'être rouverte : faut-il réellement maintenir des écoles séparées pour former des cadres appelés à servir le même intérêt général, souvent sur les mêmes politiques, à des étages différents ?

La troisième inflexion consiste à faire de la mobilité entre l'État et les territoires un parcours valorisé et réciproque, et non un détour pénalisant. C'est le sens de ce que pointait l'un de nos entretiens : il manque des passerelles entre les fonctions opérationnelles, aujourd'hui surtout exercées en collectivité, et les fonctions normatives, aujourd'hui concentrées en administration centrale.

Cette proposition ne consiste pas à uniformiser les trois versants de la fonction publique, qui répondent à des métiers et à des légitimités distinctes. Elle ne revient pas davantage à demander à l'État de « dire stop » et de se désengager des sujets dont il a transféré la compétence : lorsqu'une crise survient, c'est encore lui que l'on appelle, et l'abandon pur et simple d'une compétence n'est ni réaliste ni souhaitable. Le problème n'est pas que l'État continue d'agir, c'est qu'il légifère sur un terrain dont il s'est éloigné. Le remède n'est donc pas un transfert de compétences supplémentaires, mais la circulation des hommes et des femmes – seule à même de réconcilier durablement la fabrique de la norme et l'expérience de son

54. Voir « Préfiguration de l'Institut national du service public (INSP) », rapport de la commission présidée par Jean Bassères, 1er novembre 2021.

application. Comme pour l'ingénierie, la question n'est pas budgétaire : elle tient aux règles de gestion des carrières et à la volonté politique de les faire respecter.

2. Sortir de la logique d'empilage pour agir sur le système lui-même

Proposition 5. Changer de doctrine sur la simplification, du grand chantier au ciblage chirurgical

Depuis plusieurs décennies, les politiques de simplification procèdent selon une logique essentiellement additive. Une règle produit des effets excessifs ; on crée une exception. L'exception devient à son tour trop rigide ; on ajoute une dérogation. La dérogation produit des effets de bord ; une nouvelle réforme vient préciser les conditions de son application. La simplification devient alors elle-même productrice de complexité. Cette logique doit être inversée.

Les exemples récents confirment ce diagnostic. Le projet de loi de simplification de la vie économique (2026) réforme, précise, prévoit des dérogations au droit commun dans différents domaines – donc produit davantage de textes et un cadre juridique plus complexifié qu'auparavant. Le Roquelaure de la simplification II décale des calendriers d'application, précise des cadres existants, transfère des règles d'un code vers un autre « pour améliorer la lisibilité du droit », tout en annonçant la création d'une *task force* réunissant le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), l'IGF, l'Igedd et l'IGA, une mission du Conseil d'État, et une charte entre le CNEN et l'Assemblée nationale. Soit davantage de structures et davantage de textes pour traiter un problème qui en produit déjà trop.

Une véritable politique de simplification suppose d'adopter une approche subtractive : supprimer plutôt qu'aménager, fusionner plutôt qu'ajouter, faire confiance plutôt que contrôler systématiquement. Cela implique trois inflexions majeures de la doctrine actuelle.

La première consiste à renoncer aux grands chantiers de simplification générale, au profit d'une méthode beaucoup plus ciblée : identifier précisément, politique publique par politique publique, les mécanismes qui empêchent réellement l'action et intervenir de manière chirurgicale. Certaines réformes récentes montrent que cette méthode peut produire des résultats lorsqu'elle reste limitée, ciblée et directement connectée aux réalités de terrain. Les propositions du Sénat sur les meublés touristiques ont abouti à la loi Le Meur du 19 novembre 2024, ses propositions sur le droit de l'urbanisme ont conduit à la loi Huwart du 26 novembre 2025. Dans les deux cas, le succès tient à un nombre limité de mesures, ciblées, connectées à un diagnostic précis et adoptées sans grand arsenal de communication politique.

La deuxième inflexion consiste à assumer la suppression plutôt que l'aménagement. Certaines normes, certains schémas, certaines structures ou certaines procédures n'ont aucune utilité démontrable. Leur suppression doit redevenir une option normale de réforme administrative, ce qu'elle a cessé d'être depuis plusieurs décennies. Cela suppose de faire confiance aux acteurs locaux – élus, préfets, magistrats administratifs – pour trouver les bons équilibres dans leur contexte, sous le contrôle du juge administratif et du suffrage universel. Il s'agit, en d'autres termes, de sortir du débat sur la décentralisation et de parier sur la responsabilité des acteurs locaux.

La troisième inflexion consiste à adopter une règle de solde net négatif. Toute mesure produisant une nouvelle norme, un nouveau schéma, une nouvelle obligation déclarative ou une nouvelle instance devrait être conditionnée à la suppression simultanée d'un volume équivalent (ou supérieur) de normes existantes. Cette règle existe en pratique dans certains pays, comme le Royaume-Uni avec la *one-in, two-out rule*. Sa mise en œuvre supposerait une mesure objective du stock normatif – par exemple en nombre d'articles ou de mots de codes affectés – et un contrôle indépendant de son application.

Proposition 6. Conduire des « revues extinctives » politique publique par politique publique

Le diagnostic posé dans cette étude montre que le problème contemporain de l'action publique ne réside pas uniquement dans les normes. Il réside dans l'addition cumulative des normes, des acteurs, des financements, des schémas, des structures de coordination et des compétences sur une même politique publique. Réformer un seul de ces éléments sans toucher aux autres ne permet pas de traiter le problème de fond. Il est donc proposé de conduire, pour chaque grande politique publique, une revue intégrale de son organisation réelle.

Pour chaque grande politique publique, il s'agit d'organiser une revue complète associant la totalité des acteurs concernés : État central, services déconcentrés, collectivités de chaque échelon, opérateurs nationaux et locaux, financeurs publics et privés, associations d'élus, praticiens de terrain. L'objet de cette revue n'est pas de négocier des compromis politiques ni de produire un rapport supplémentaire, mais de dresser un état des lieux factuel et opérationnel. Qui fait quoi, avec quels moyens, selon quels schémas et orientations, dans quel cadre normatif, avec quels financements, sous quel contrôle, pour quels résultats mesurés sur le terrain ?

À l'issue de chaque revue, un arbitrage politique doit être assumé sur quatre questions.

La première question qui se pose est de savoir qui sont les acteurs réellement compétents et responsables. Il s'agit de supprimer les doublons et d'identifier les responsables effectifs. Sur l'ingénierie territoriale, par exemple, faut-il maintenir simultanément l'ANCT, le Cerema et l'Ademe comme prestataires des collectivités, ou bien désigner un acteur unique en fusionnant les missions correspondantes ? La question est légitime, même si la réponse n'est pas évidente *a priori*.

La deuxième question est de se demander quels schémas, plans et documents de programmation sont utiles. Il s'agit de supprimer ceux dont l'effet sur l'action réelle est indémontrable. Sur le Sraddet, par exemple, faut-il maintenir la totalité des sous-schémas qu'il intègre ou en supprimer ceux qui ne produisent aucun effet opérationnel mesurable sur les politiques régionales ?

La troisième question est de savoir quels financements sont efficaces. Il s'agit de remplacer les appels à projets sectoriels récurrents par des enveloppes pluriannuelles stables là où cela est possible. Sur le Fonds vert, par exemple, un dispositif global et pluriannuel négocié dans le cadre des contrats de plan État-région serait probablement plus efficace qu'une succession d'appels à projets annuels avec des thématiques changeantes d'une année sur l'autre.

La quatrième question est de se demander quelles normes et quelles procédures sont proportionnées. Il s'agit de supprimer ou de fusionner celles qui ne le sont pas. La revue intégrale est aussi l'occasion d'identifier les normes contradictoires et de trancher politiquement entre elles.

L'arbitrage est rendu au niveau politique – gouvernement et Parlement – et non confié à une *task force* ou à un comité consultatif. Le résultat de chaque revue prend la forme d'un projet de loi simplifié, court, dont chaque article correspond à une décision identifiée.

Cette logique se distingue clairement des chantiers existants. Il ne s'agit plus seulement de simplifier des textes mais de simplifier des systèmes d'action publique entiers. L'exemple de l'aménagement du territoire illustre parfaitement cette nécessité. Trois ministères, plusieurs opérateurs nationaux, quatre niveaux de collectivités, des dizaines de schémas, des financements croisés multiples, une coordination interministérielle affaiblie : le problème n'est plus celui d'une norme isolée mais celui d'une architecture devenue illisible. Le même diagnostic vaut pour la politique du logement, pour la politique de la ville, pour la transition écologique, pour la politique culturelle territoriale.

La question centrale devient alors institutionnelle et politique : quels acteurs veut-on réellement responsables de quelles politiques publiques ? Cette question, qui paraît simple, est en réalité celle que la France n'a pas tranchée depuis quarante ans, et qu'elle ne peut plus différer.

Conclusion
Restaurer la capacité d'agir des territoires

La capacité d'agir des territoires se mesure à la maîtrise effective d'un système devenu fragmenté. Les collectivités ont été placées dans un environnement où décider ne suffit plus, parce qu'il faut encore assembler des financeurs, absorber des prescriptions contradictoires, sécuriser des procédures, trouver l'ingénierie nécessaire, articuler des opérateurs et négocier avec des acteurs multiples dont aucun ne dispose d'une vision d'ensemble. Tel est, en définitive, le sens du paradoxe institutionnel décrit dans cette étude : la décentralisation a atteint son extension juridique maximale au moment même où la capacité opérationnelle des territoires s'érodait par d'autres voies.

Face à cet environnement contraint, les collectivités ont elles-mêmes développé des outils opérationnels, parmi lesquels les entreprises publiques locales occupent une place de premier plan. Les territoires ne se laissent pas faire ; ils inventent, recomposent, mutualisent. Le déplacement de l'opérateur direct vers l'orchestrateur, anticipé dans le cadrage de cette étude, est largement à l'œuvre. Mais il n'est pas le signe d'une déprise : dans la majorité des cas observés, il constitue l'instrument d'une maîtrise reconquise, à condition que la fonction de pilotage soit prise au sérieux par les actionnaires publics.

> *« Lorsque les élus renoncent à se présenter parce qu'ils n'ont plus la possibilité d'agir, c'est la chaîne démocratique tout entière qui s'affaiblit. »*

Ce travail ne plaide ni pour la recentralisation, ni pour un grand soir institutionnel, ni pour une nouvelle loi de simplification dont l'expérience démontre qu'elle produira de nouveaux textes. Sa proposition est plus ciblée : partir des frictions réelles, rouvrir un espace d'adaptation locale par la dérogation ciblée, organiser l'amont des projets, clarifier un pilote effectif par politique publique, traiter l'ingénierie comme une infrastructure publique à part entière, et supprimer ce qui consomme du temps sans créer de valeur publique démontrée. Rendre gouvernable l'existant plutôt qu'ajouter de nouveaux instruments.

Au fond, et c'est la leçon la plus radicale du corpus rassemblé pour cette étude, la France doit assumer un choix qu'elle reporte depuis quarante ans. Comme le formule Benjamin Huin-Morales, ce qui entrave aujourd'hui l'action des territoires, c'est l'indétermination d'un système qui n'a jamais tranché entre centralisation, décentralisation, État central et État d'agences. Aucun de ces modèles n'est en lui-même supérieur aux autres, mais un système qui les pratique à moitié sans assumer pleinement les exigences d'aucun est condamné à la paralysie. La question politique centrale n'est donc pas, comme on la pose souvent, de savoir s'il faut plus ou moins décentraliser, mais plutôt de savoir, de manière plus exigeante, quel modèle institutionnel nous voulons assumer et jusqu'où.

Lorsque la responsabilité est diluée entre vingt acteurs, le citoyen ne sait plus qui décide, qui paie, qui bloque et qui rend des comptes. Lorsque les grandes collectivités absorbent la complexité tandis que les petites la subissent, la République cesse d'être égale dans ses services. Lorsque les élus renoncent à se présenter ou à se représenter parce qu'ils n'ont plus la possibilité d'agir, c'est la chaîne démocratique tout entière qui s'affaiblit. Une décentralisation digne de ce nom doit encore organiser et garantir, dans les faits, la capacité d'agir de ses territoires.

Bibliographie

« Préfiguration de l'Institut national du service public (INSP) », rapport de la commission présidée par Jean Bassères, 1er novembre 2021.

Rationalisation des interventions des opérateurs de l'État au profit des collectivités en matière d'ingénierie territoriale, IGF-Igas-Igedd-IGA, juin 2025.

BEZES (Philippe), « Le tournant néomanagérial de l'administration française », *in* Olivier Borraz et Virginie Guiraudon (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 215-254.

COLE (Alistair) et EYMERI-DOUZANS (Jean-Michel), « Introduction : Les réformes et les regroupements administratifs en Europe – Questions de recherche et défis empiriques », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 76, n° 3, septembre 2010, p. 423-434.

CONSEIL D'ÉTAT, « Avis sur un projet de loi visant à renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics », séance du 7 mai 2026.

—, *Les Agences : une nouvelle gestion publique ?*, étude annuelle, 2012.

COUR DES COMPTES-CHAMBRES RÉGIONALES & TERRITORIALES DES COMPTES, *Rapport public annuel 2026. Cohésion territoriale et attractivité des territoires*, mars 2026.

CROZIER (Michel) et THOENIG (Jean-Claude), « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, janvier-mars 1975, p. 3-33.

DURAN (Patrice) et THOENIG (Jean-Claude), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, août 1996, p. 580-623.

EPSTEIN (Renaud), « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, vol. 70, n° 1, 2020, p. 101-117.

FÉDÉRATION DES ÉLUS DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES (FedEpl), *Eplscope 2025. Le baromètre de l'économie mixte locale*, octobre 2025.

—, « Réseau des Epl d'énergies renouvelables », lesepl.fr, 12 juin 2025.

—, *Livre blanc sur l'économie mixte locale*, octobre 2019.

GATEL (Françoise) et POINTEREAU (Rémy), « Rapport d'information [...] relatif à la simplification des normes imposées aux collectivités territoriales », rapport n° 289, session ordinaire de 2022-2023, 26 janvier 2023.

GENET (Fabien), LOISIER (Anne-Catherine), CHEVALIER (Cédric) et SCHILLINGER (Patricia), « Rapport d'information [...] relatif aux surcoûts de construction liés aux normes et aux règles de la commande publique », Sénat, rapport d'information n° 120, session ordinaire de 2025-2026, 12 novembre 2025.

GRÉMION (Pierre), « Résistance au changement dans l'administration territoriale : le cas des institutions régionales », *Sociologie du travail*, 8e année, n° 3, juillet-septembre 1966.

GROUPE DE TRAVAIL DU SÉNAT SUR LA DÉCENTRALISATION, *Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus leur « pouvoir d'agir »*, Sénat, 6 juillet 2023.

GUERET (Daniel) et LOZACH (Jean-Jacques), « Rapport d'information [...] relatif à l'ingénierie des petites communes », rapport n° 693, session ordinaire de 2023-2024, 14 juin 2024.

HERVIAUX (Odette) et BIZET (Jean), « Rapport d'information [...] sur la loi Littoral », Sénat, rapport n° 297, session ordinaire de 2013-2014, 21 janvier 2014.

INSEE, « Liste des organismes divers d'administration centrale (Odac) », 2023.

JOBERT (Bruno), « Le Ministère de l'industrie et la cohérence de la politique industrielle », *Revue française de science politique*, vol. XXIII, n° 2, avril 1973, p. 321-329.

LASCOUMES (Pierre) et LE GALÈS (Patrick), dir., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

LAVARDE (Christine), « Rapport [...] sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État », Sénat, n° 807, session extraordinaire de 2024-2025, 1er juillet 2025.

LECA (Jean) et MULLER (Pierre), « Y a-t-il une approche française des politiques publiques ? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », *in* Olivier Giraud et Philippe Warin (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008, chap. 1.

LISNARD (David) et MASQUELIER (Frédéric), *De la transition écologique à l'écologie administrée, une dérive politique*, Paris, Fondation pour l'innovation politique, mai 2023.

POINTEREAU (Rémy) et PANTEL (Guylène), « Rapport d'information [...] relatif au pouvoir préfectoral de dérogation aux normes », Sénat, rapport n° 346, session ordinaire de 2024-2025, 13 février 2025.

WAHL (Thierry), dir., *L'État et ses agences*, Inspection générale des finances (IGF), rapport n° 2011M-044-01, mars 2012.

WILLIAMSON (Oliver E.), *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, New York, Free Press, 1975.

Nos parutions 2024-2026


































Institut Terram
Penser, innover, agir pour nos territoires
Aurélie Jean et Jean-Baptiste Manenti
IA et inclusion algorithmique : un enjeu de cohésion sociale, économique et territoriale
SEPTEMBRE 2025


Institut Terram
Penser, innover, agir pour nos territoires
Jérôme Fourquet, Sylvain Manternach et Chloé Tegny
Tourisme 2.0 : anatomie de la France Airbnb
OCTOBRE 2025


Institut Terram
Penser, innover, agir pour nos territoires
Victor Delage
Infrastructures invisibles : ce que les Français disent de leurs réseaux du quotidien
Novembre 2025


RURA
Institut Terram
Penser, innover, agir pour nos territoires
Salomé Berlioux et Félix Assouly
Ce que vivent (vraiment) les femmes rurales
Décembre 2025


Institut Terram
Penser, innover, agir pour nos territoires
Jean-Laurent Cassely
La France vue du sol
Quand la géographie des mégots révèle les mutations des territoires
Janvier 2026


Project Tempo
Institut Terram
Penser, innover, agir pour nos territoires
Antoine Bristielle
Municipales : l'écologie à l'épreuve des territoires
Février 2026


Institut Terram
Penser, innover, agir pour nos territoires
Father Crauser-Delbourg et Jean-Paul Bordes
Réutilisation des eaux usées traitées : un levier de résilience agricole
Février 2026


Institut Terram
Penser, innover, agir pour nos territoires
François Kraus
Municipales : les prémices de la présidentielle ?
Dynamiques électorales locales et nationales à la veille du scrutin
Mars 2026


acadie
{ΧΩΡΟΣ{
Institut Terram
Penser, innover, agir pour nos territoires
Xavier Desjardins et Jacques Levy
Repenser les politiques territoriales par la justice spatiale
Avec la participation de :
PUCA
Juin 2026


Institut Terram
Penser, innover, agir pour nos territoires
Anaïs Voy-Gillis, Hugo Lambert et Tristan Méneret
Transition industrielle : du récit national aux territoires stratèges
Juin 2026


Institut Terram
Penser, innover, agir pour nos territoires
Kevin Nouar
Le pouvoir d'agir des territoires : mythe ou réalité ?
Juin 2026

Institut Terram | Penser, innover, agir pour nos territoires

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 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 :

contact@institut-terram.org

Institut Terram | Penser, innover, agir pour nos territoires

Kevin Nouar

Le pouvoir d'agir des territoires : mythe ou réalité

Quarante ans après les lois Defferre, la décentralisation française bute sur un paradoxe. Jamais les collectivités n'ont eu autant de compétences sur le papier, et pourtant nombre d'élus se disent aujourd'hui empêchés d'agir. L'étude écarte l'explication courante, celle du trop de normes et du manque de moyens, pour chercher la cause là où on ne la regarde jamais.

Au fil de réformes jamais mises en cohérence, la France a bâti un système où l'État a perdu la capacité d'agir lui-même, sans pour autant renoncer à gouverner. Il continue de tenir la main, mais à distance : par les normes, les grands schémas, les financements sous condition et la multiplication des comités. À cela s'ajoute un éparpillement des acteurs et des responsabilités tel que plus personne n'a de vision d'ensemble. Résultat, un système devenu illisible, où décider ne suffit plus à faire.

Face à cela, les acteurs ne restent pas les bras croisés. Ils inventent des moyens de contourner le blocage. Pour ses grands chantiers, comme Notre-Dame ou les Jeux, l'État s'autorise à suspendre ses propres règles, et tout va alors plus vite. Les collectivités, elles, se dotent d'outils maison pour retrouver, à leur échelle, une capacité d'action que le droit commun ne leur donne plus. Preuve, en creux, que le système ordinaire ne fonctionne plus.

L'étude avance six propositions pour redonner aux territoires des prises concrètes : résolution des blocages, dérogation territoriale élargie, communs d'ingénierie, circulation des cadres, simplification ciblée et revues par politique publique. Et elle déplace la question : le vrai enjeu n'est pas de décentraliser plus ou moins, mais de choisir enfin un modèle, ce que la France n'a jamais osé faire.