La subsidiarité, condition de la décentralisation

D'un principe constitutionnel sans portée à une révolution culturelle à accomplir

Le colloque organisé au Sénat le 28 mai 2026 par la Délégation aux collectivités territoriales, en partenariat avec Département de France et l'AFCCRE, a mis en présence universitaires et élus autour d'une question que l'Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation (IGTD) et la revue Pouvoirs Locaux portent depuis longtemps : la subsidiarité est-elle encore un principe d'avenir ou déjà une promesse trahie ? Cet article éclaire les analyses conduites à l'IGTD et dans nos colonnes à la lumière des récents échanges au Sénat pour en dégager les enjeux de fond — historiques, juridiques, politiques et culturels — d'un débat qui, au-delà des formules convenues, engage l'avenir de notre organisation territoriale.

par
Laurence Lemouzy,
directrice de la rédaction.

Le paradoxe français

Il existe des principes que l'on consacre pour mieux les oublier. La subsidiarité est de ceux-là. Inscrite à l'article 72 alinéa 2 de la Constitution depuis la révision du 28 mars 2003 — « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en valeur à leur échelon » —, elle bénéficie depuis 1992 d'une assise dans le droit de l'Union européenne, et depuis 2007 d'une garantie conventionnelle à travers la Charte européenne de l'autonomie locale, que la France avait signée dès 1985 avant d'attendre vingt-deux ans pour la ratifier. Sur le papier, rarement principe aura été aussi bien ancré. Dans les faits, rarement la trajectoire de notre organisation territoriale aura été aussi éloignée de ce qu'il commande.

Ce paradoxe a été au cœur du colloque organisé au Sénat le 28 mai 2026 par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, en partenariat avec Départements de France et l'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe[1]. Le diagnostic partagé lors de cette rencontre est sans ambiguïté : depuis la révision constitutionnelle de 2003, la subsidiarité a été affichée symboliquement pendant que l'on faisait, dans les actes, exactement l'inverse. Suppression de la clause de compétence générale par les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015), érosion continue de l'autonomie fiscale depuis 1999, inflation normative symptomatique d'un État qui gouverne par le bas faute de capacité à agir par le haut, agencification des politiques publiques comme substitut à la décentralisation bloquée : le tableau d'ensemble est celui d'une recentralisation continue, conduite au nom d'une rationalisation qui n'a pas simplifié l'action publique mais l'a rendue moins lisible, moins responsable, moins démocratique.

Mais au-delà du diagnostic partagé, le colloque a fait émerger des lignes de fracture intellectuellement stimulantes. Entre Benjamin Morel et Romain Pasquier notamment, un désaccord de fond traverse les interventions : là où le premier voit un héritage républicain trahi, le second perçoit une incompatibilité culturelle plus profonde. Là où l'un propose des réformes institutionnelles précises et réalisables, l'autre pose la question d'une révolution culturelle dont il n'est pas certain que la France soit capable. Ces tensions — que cet article s'efforcera de restituer fidèlement — sont en elles-mêmes révélatrices de l'ampleur du défi.

Pouvoirs Locaux et l'Institut de la Gouvernance territoriale et de la décentralisation portent ce

sujet depuis plus de 36 ans comme une exigence centrale de toute décentralisation accomplie. Ce colloque fournit l'occasion d'en reprendre le fil à nouveaux frais : non pour dresser un compte rendu des débats, mais pour en dégager les enjeux de fond d'un sujet qui engage l'avenir même de notre conception de l'État.

Un principe vieux comme la cité, refoulé comme une évidence

Avant d'être un article de Constitution ou un alinéa de traité, la subsidiarité est une idée. Et cette idée est plus ancienne, et plus française, qu'on ne le croit généralement. C'est l'un des apports de l'intervention de Benjamin Morel : replacer le débat dans la longue durée pour comprendre pourquoi l'on consacre un principe que l'on s'est ensuite autorisé à oublier.

Des cités grecques à l'encyclique de 1931 : une idée qui vient de loin

La subsidiarité ne date pas de *Quadragesimo Anno*, l'encyclique de Pie XI de 1931 qui en fixe la formulation classique, ni de sa consécration par le traité de Maastricht en 1992. On en trouve la substance dès l'Antiquité. Les cités grecques — Athènes, Rome — ne surgissent pas *ex nihilo* d'une communauté de citoyens abstraits : elles sont l'ordonnancement d'une pluralité tribale et villageoise préexistante. L'idée, présente chez Aristote et chez Cicéron, que le pouvoir de la cité ne doit pas étouffer la capacité d'agir des communautés préconstituées qui la composent, est déjà une proto-subsidiarité. C'est Saint-Augustin qui fait passer ce concept dans la doctrine de l'Église catholique, en pensant non plus la cité mais l'universalité de la communauté des croyants. Saint-Thomas d'Aquin l'approfondit : l'Église a bien un objectif d'organisation universelle, mais cette universalité ne peut faire abstraction des nations ni des arrangements locaux — les concordats en sont l'expression pratique. Johannes Althusius systématise ensuite la pensée des corps intermédiaires : l'individu n'est pas une monade réductible à son seul statut de citoyen, il est une personne qui entretient des liens familiaux, religieux, associatifs, territoriaux, et tous ces liens méritent représentation dans l'ordre politique. C'est de là que vient, en passant par la pensée personnaliste du XX^{e} siècle, la formulation de 1931 : ce qu'une personne, une communauté ou un corps intermédiaire peut accomplir par lui-même ne doit lui être retiré pour être confié à une instance supérieure.

La Révolution est profondément communaliste : l'échelon de base qui traduit la loi en actes, c'est la commune, et c'est Montesquieu — plus que Rousseau — qui en fournit le fondement intellectuel, avec son insistance sur le rôle des corps intermédiaires dans la capacité d'agir du pouvoir.

Pie XII, Jean XXIII (Mater et Magistra, 1961), le pape François (Laudato Si', 2020) : la doctrine sociale de l'Église réaffirme régulièrement ce principe. Mais il s'agit d'une double logique — du bas vers le haut et du haut vers le bas. La subsidiarité ne commande pas de tout confier au local ; elle commande d'apprécier quel est le niveau pertinent d'action. C'est une règle de discernement, pas un principe de dispersion.

La tradition républicaine française : une subsidiarité refoulée

Pour Benjamin Morel, la subsidiarité n'est pas un emprunt étranger à la tradition française : elle lui est consubstantielle, simplement refoulée. La démonstration mérite d'être suivie de près.

L'Ancien Régime, d'abord. Son droit est, pour un juriste contemporain, une terra incognita : la loi n'y vise pas à modeler des comportements ni même nécessairement à être appliquée. Elle est d'abord l'expression d'une idée royale. Dans ce cadre, l'absence de hiérarchie normative claire laisse un espace considérable aux pouvoirs locaux qui agissent parce qu'il le faut bien — une subsidiarité de fait, s'imposant par défaut.

La Révolution tente de tourner cette page, mais de manière moins étatiste qu'on ne le dit habituellement. Ce qui triomphe en 1789, ce n'est pas l'État — à peine pensé sous la Révolution —, c'est la primauté de la loi. La nuit du 4 août abolit les privilèges et les provinces ; l'indivisibilité de la République, votée à l'unanimité par la Convention, pose l'unité du législateur. Mais cette unité de la loi n'interdit pas la diversité de l'action publique. Et surtout, la Révolution est profondément communaliste : l'échelon de base qui traduit la loi en actes, c'est la commune, et c'est Montesquieu — plus que Rousseau — qui en fournit le fondement intellectuel, avec son insistance sur le rôle des corps intermédiaires dans la capacité d'agir du pouvoir.

La méfiance révolutionnaire envers les pouvoirs locaux — cristallisée autour du fantasme de la « révolte fédéraliste » et de la menace que représentait la Commune de Paris — crée dès le Directoire un réflexe de défiance envers tout pouvoir local fort. Mais ce réflexe est progressi-

vement dépassé au XIXe siècle. Jules Barni, dont le Manuel républicain des années 1870 formule une phrase que Gérard Larcher cite régulièrement : « la commune est la petite République dans la grande. »

Cette formule n'est pas décorative. Pour les républicains de 1870, construire la République passe par faire comprendre aux citoyens le consentement à l'impôt et à l'action publique. Et cette compréhension ne peut s'acquérir qu'à l'échelle locale : si je vois ma taxe d'habitation augmenter et mon école rénovée, je comprends ce que signifie voter sur un bilan et un projet. Si je le comprends à l'échelle communale, je le comprends à l'échelle nationale. La subsidiarité, ici, n'est pas un principe d'organisation administrative — c'est une pédagogie démocratique.

Cette vision débouche sur deux piliers que Benjamin Morel identifie comme les fondements historiques d'une subsidiarité à la française. Le premier est la clause de compétence générale, présente dès la loi du 10 août 1871 pour les départements, puis pour les communes avec la loi du 5 avril 1884 : dès lors qu'il existe un intérêt public local à agir, l'échelon pertinent peut agir. « On réinvente l'eau tiède avec le concept de subsidiarité, dit Benjamin Morel. C'est le principe même de la clause de compétence générale telle qu'on la construit historiquement. » Le second pilier est l'autonomie fiscale — et d'insister sur la distinction : non l'autonomie financière, mais fiscale. Avoir un levier fiscal, c'est pouvoir augmenter une taxe pour financer un projet et en rendre compte aux électeurs. Sans ce levier, la liberté d'agir existe en droit et n'existe pas en fait. Ces deux fondements précèdent les lois de décentralisation de 1982-1983 : la décentralisation Defferre ne les invente pas ; elle les systématise.

Une généalogie contestée : le contrepoint

Pour Romain Pasquier, la subsidiarité est d'abord, dans la théorie politique, un principe fédéraliste — et donc structurellement éloigné de la tradition française. Sa référence centrale est Chantal Millon-Delsol, dont *L'État subsidiaire* (1992) synthétise une tradition de penseurs fédéralistes — Denis de Rougemont, Pierre-Joseph Proudhon, Tocqueville — pour définir la subsidiarité comme une philosophie du pluralisme : comment accommoder la diversité des territoires, des cultures, des modes de vie ? « C'est tout sauf *on est tous pareils* », résume-t-il. Or cette philosophie entre en tension profonde, voire en incompatibilité fondamentale, avec la théorie révolutionnaire française de l'égalité formelle.



Crédits : AdobeStock – AYSIA

Reconnaître des communautés diverses ayant vocation à s'auto-organiser selon leurs propres choix, c'est accepter une différenciation que notre tradition jacobine a toujours regardée avec méfiance.

Reconnaître des communautés diverses ayant vocation à s'auto-organiser selon leurs propres choix, c'est accepter une différenciation que notre tradition jacobine a toujours regardée avec méfiance.

La conséquence pratique est que la subsidiarité suppose une répartition claire des compétences entre niveaux — compétences exclusives, partagées, non exclusives, comme dans les traités européens ou les constitutions fédérales. « Ça suppose que dans le texte de la loi fondamentale, vous ayez une répartition des compétences très claire. Ce qui n'existe pas en France. » Sans ce socle, le principe reste un vœu pieux que chacun peut habiller à sa convenance.

Ce débat n'est pas qu'académique. Il détermine l'horizon de ce qui est possible. Si la subsidiarité est une tradition française refoulée mais réactivable, alors des réformes institutionnelles ciblées suffisent à la réhabiliter. Si elle est culturellement incompatible avec notre tradition révolutionnaire —, il faudra une transformation bien plus profonde, dont Romain Pasquier ne cache pas qu'il n'est « pas sûr » que la France soit collectivement capable. Un point réunit néanmoins les deux approches : la décentralisation n'est pas en elle-même un but. Benjamin Morel l'assume explicitement — « la

décentralisation, c'est un processus, ça ne signifie pas un but ». Il est rejoint par Romain Pasquier qui insiste sur la dimension démocratique : décentraliser n'a de sens que si le citoyen comprend qui décide quoi et peut en demander des comptes. Le but n'est pas de transférer des compétences ; c'est de construire un pouvoir local effectif, ancré dans une responsabilité démocratique réelle.

La subsidiarité en droit : consacrée ici, vivante ailleurs

Si la subsidiarité est philosophiquement ancienne et républicainement française, sa trajectoire juridique contemporaine est celle d'un paradoxe : plus elle est consacrée dans les textes, moins elle semble opérationnelle dans les faits. L'examen du droit européen — qui lui donne une consistance réelle, quoiqu'imparfaite — éclaire par contraste les limites du modèle français.

L'Europe comme révélateur : une subsidiarité contraignante, mais limitée

La Charte européenne de l'autonomie locale, ouverte à la signature en 1985 et entrée en vigueur en 1988, constitue le seul traité international multilatéral qui proclame et défend l'autonomie locale. Son article 4, paragraphe 3, en formule la substance : « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber de préférence aux autorités les plus proches des citoyens ». Ce n'est pas une recommandation — c'est une norme contraignante pour les quarante-six États du Conseil de l'Europe qui l'ont ratifiée. Mélanie Le Poultier l'a rappelé avec précision : la Charte engage les États à ne pas cantonner les collectivités locales dans un simple rôle d'agent des autorités supérieures, et à leur garantir une part substantielle — et non résiduelle — des affaires publiques.

Si la subsidiarité est philosophiquement ancienne et républicainement française, sa trajectoire juridique contemporaine est celle d'un paradoxe : plus elle est consacrée dans les textes, moins elle semble opérationnelle dans les faits.

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux assure un monitoring quinquennal de l'application de la Charte dans chaque pays membre. Ce mécanisme a produit des effets concrets chez plusieurs voisins européens : l'Irlande prépare une réforme pour ancrer le principe de subsidiarité dans son droit interne ; la Norvège a enrichi sa constitution d'un article consacré à l'autonomie locale ; la Finlande a étendu la protection de la Charte à ses provinces de protection sociale. Le dernier monitoring de la France, réalisé en 2023, a abouti à une recommandation sans détour : les autorités françaises sont invitées à « poursuivre la décentralisation en ancrant le principe de subsidiarité ». Quarante ans après l'écriture de la Charte, la France fait encore l'objet d'injonctions à progresser sur un terrain que d'autres ont depuis longtemps balisé. Elle l'avait signée en 1985 et n'a ratifié ce texte qu'en 2007 — et avec des réserves. Plus de vingt pays l'ont ratifiée sans émettre aucune restriction.

Le droit de l'Union européenne offre un autre éclairage, plus ambigu. Depuis le traité de Maastricht (1992), la subsidiarité est inscrite à l'article 5 du traité sur l'Union européenne — mais pour les seules compétences non exclusives de l'Union. Pasquier souligne la portée de cette limite : la subsidiarité présuppose une répartition claire entre compétences exclusives, partagées et non exclusives. Le droit de l'Union possède cette architecture ; le droit constitutionnel français ne l'a pas. Le traité de Lisbonne a franchi un pas supplémentaire en permettant au Comité des régions de saisir la Cour de justice pour atteinte au principe de subsidiarité. Cette possibilité n'a jamais été utilisée — mais elle existe, et son existence même révèle à quel point le modèle juridique européen est plus ambitieux que ce que la France a mis en place pour ses propres collectivités.

C'est la politique de cohésion territoriale — plus de 350 milliards d'euros sur sept ans, soit 35 % du budget de l'Union — identifiée comme la seule politique publique européenne réellement subsidiaire. Forgée par Jacques Delors au début des années 1990 sur le principe de partenariat, elle impose un accord entre la Commission, les États membres et les régions pour la mise en œuvre des programmes opérationnels. Ce que Gary Marks et Lisbeth Hooghe théorisèrent sous le nom de « gouvernance multiniveau » est en réalité la subsidiarité mise en pratique : des orientations stratégiques communes, déclinées selon les réalités de chaque territoire, avec une responsabilité partagée entre niveaux. Un modèle que la France peine à transposer à son propre fonctionnement interne.

Le droit constitutionnel français : une coquille normative

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 constitutionnalise à la fois le principe de subsidiarité (article 72 alinéa 2) et l'autonomie financière des collectivités territoriales (article 72-2). Sur le papier, c'est une avancée majeure. Dans la jurisprudence, c'est une quasi-lettre morte. Depuis 2003, le Conseil constitutionnel a systéma-



Crédits : Entrée du conseil constitutionnel – wikimedia commons Marc Rees

Reconnaître à des collectivités le droit d'invoquer la subsidiarité pour contester une loi, c'est introduire une hiérarchie des normes dont l'issue impliquerait une différenciation territoriale que le Conseil constitutionnel a toujours regardée avec méfiance.

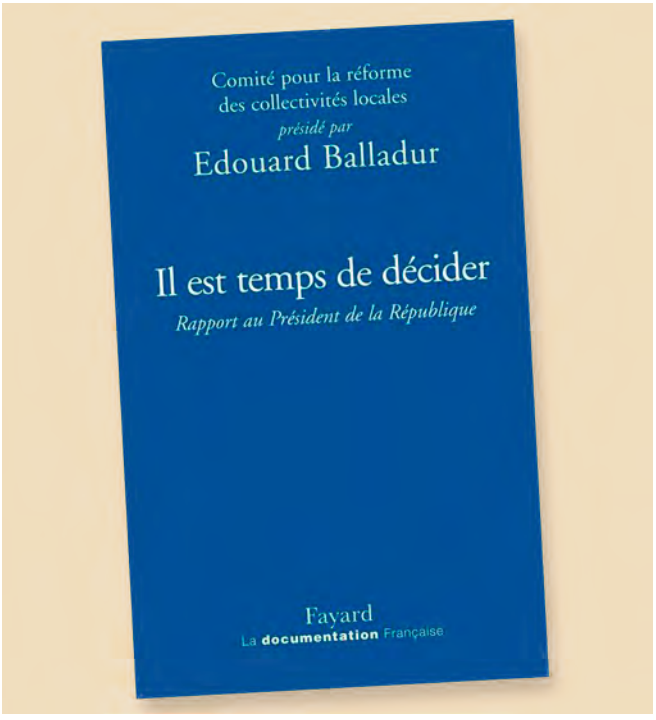
tiquement interprété la subsidiarité comme une orientation adressée au législateur, non comme une règle directement invocable permettant de censurer une disposition législative. Benjamin Morel résume le paradoxe avec une formule qui mérite d'être retenue : « On n'a jamais autant consacré la subsidiarité, on ne l'a jamais autant oubliée. » La constitutionnalisation a légitimé le principe sans lui donner d'effectivité. En le consacrant, on s'est autorisé à ne plus le pratiquer.

Pourquoi cette retenue persistante du juge constitutionnel ? Deux explications se combinent. La première tient à la tradition d'indivisibilité de la République : reconnaître à des collectivités le droit d'invoquer la subsidiarité pour contester une loi, c'est introduire une hiérarchie des normes dont l'issue impliquerait une différenciation territoriale que le Conseil constitutionnel a toujours regardée avec méfiance. La seconde tient à l'imprécision du texte lui-même : « vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en valeur à leur échelon » est une formule d'aspiration, pas une règle d'attribution. Sans répartition préalable des compétences, sans critère objectif du « mieux exercé », le principe reste inopérant. Le traité de Lisbonne, en créant le recours au Comité des régions, pourrait « donner des idées au Conseil constitutionnel ». La formule de Romain Pasquier est prudente, mais le sous-entendu est clair.

Le modèle allemand : quand la Constitution protège vraiment

L'intervention de Christophe Schnaudigel a fourni au colloque un étalon de comparaison précieux. L'article 28 de la Loi fondamentale garantit aux communes le droit de régler sous leur responsabilité toutes les affaires de la communauté locale. Ce n'est pas une vocation — c'est un droit constitutionnel garanti, dont les communes peuvent se prévaloir devant les juridictions. Concrètement, les communes allemandes exercent directement des compétences qui touchent le quotidien des citoyens : aide sociale, protection de l'enfance, gestion de l'eau et des déchets, transports publics locaux, urbanisme, protection civile. Les Kreise exercent les missions trop importantes pour une seule commune mais trop proches du terrain pour relever du Land ou de l'État fédéral.

Christophe Schnaudigel donne l'exemple de la gestion des déchets : le cadre juridique est national, mais dans ce cadre, le Landkreis est libre d'organiser le service comme il l'entend. C'est de l'autonomie réelle dans un cadre clarifié — ce que la France n'a pas réussi à construire. Pasquier nuance l'image d'une Allemagne parfai-



Rapport Il-est-temps-de-decider – Crédits : Fayard

Le rapport Balladur de 2007 (« Il est temps de décider ») rouvre le débat sur la carte territoriale sans le trancher — ouvrant une séquence de réformes qui vont, paradoxalement, aller dans le sens inverse de la subsidiarité.

tement décentralisée : « Pour un Canadien ou un Américain, un fédéraliste allemand est un affreux centraliste. » La force du modèle germanique n'est pas l'étanchéité des compétences, mais la qualité des mécanismes de coopération verticale et horizontale — les conférences sectorielles entre Länder, les accords inter-niveaux, les dispositifs de péréquation transparents. « Ce que la France ne sait pas faire, c'est une armée mexicaine par rapport à ces mécanismes de coopération », dit-il sans ambages. La subsidiarité ne se décrète pas dans une constitution ; elle se construit dans des pratiques institutionnelles qui permettent à chaque niveau d'agir à sa place sans que l'ensemble se grippe.

Le « destin contrarié » : vingt ans de recul méthodique après 2003

La parenthèse glorieuse et son épuisement

Les lois Defferre de 1982-1983 ont lancé la décentralisation française sur des bases solides : transferts de compétences significatifs, suppression de la tutelle *a priori*, élection du président de région au suffrage universel indirect. Les années 1990 ont porté cet élan au plan européen, avec la politique de cohésion de Delors, la gouvernance multiniveau, et une vision de la construction européenne dans laquelle les régions et les collectivités étaient des acteurs à part entière. C'est dans cet esprit que Jean-Pierre Raffarin, lui-même ancien président de région, a porté la révision constitutionnelle de 2003 — tentant de traduire dans la Constitution française les acquis de vingt ans de pratique décentralisatrice et d'apprentissage européen.

Mais deux événements conjuguent leurs effets pour bloquer l'élan sitôt la révision adoptée. D'abord, les élargissements européens de 2004 et 2007 paralysent la construction communautaire et font refluer la vision d'une Europe des régions. Ensuite, en France, le rapport Balladur de 2007 (« Il est temps de décider ») rouvre le débat sur la carte territoriale sans le trancher — ouvrant une séquence de réformes qui vont, paradoxalement, aller dans le sens inverse de la subsidiarité.

La recentralisation par agencification et par la norme

Incapable d'avancer sur la décentralisation — parce que personne ne s'accorde sur la bonne carte ni la bonne répartition des compétences —, l'État choisit, à partir de 2007-2010, une voie qui ressemble à de la décentralisation sans en être : la Révision générale des politiques publiques (RGPP) réduit les services déconcentrés mais crée dans le même mouvement des agences — les Agences régionales de santé (ARS) en 2009, une multitude d'autres structures — qui exercent des missions publiques sans être des collectivités territoriales. Romain Pasquier caractérise ce mouvement avec précision : « L'État qui est moins présent dans les territoires continue à gouverner par quoi ? Par les finances et par la norme. »

L'inflation normative est devenue l'un des marqueurs les plus visibles de cette dérive. La loi de 1966 sur les communautés urbaines tenait en quinze pages. La loi NOTRe de 2015 en compte des centaines. Ce n'est pas le symptôme d'un État fort — c'est celui d'un État faible. « Quand vous avez des ingénieurs, l'État construit l'autoroute. Quand l'État n'est plus capable de construire l'autoroute lui-même, il fait de la norme et demande aux acteurs privés, aux collectivités, aux entreprises d'agir à sa place. On est passé d'un État ingénieur à un État régulateur. » (R. Pasquier). La vraie question n'est donc pas de supprimer des normes — c'est de réformer l'État en redéfinissant ce qu'on attend qu'il fasse, et en exigeant qu'il le fasse vraiment.

Benjamin Morel souligne, pour sa part, la dimension politique de cette défiance : ce qui bloque

le rétablissement de la clause de compétence générale n'est pas une objection juridique mais une méfiance assumée à l'égard des élus locaux. L'anecdote qu'il rapporte est révélatrice. Lors d'une audition parlementaire sur la différenciation territoriale, un député lève le voile : « Non, mais vous comprenez ? Si on rétablissait la clause de compétence générale, les élus pourraient faire des sottises. ».

L'étranglement fiscal : quand la liberté d'agir n'a plus les moyens d'agir

Si la suppression de la clause de compétence générale a ôté aux collectivités la liberté juridique d'agir, la destruction progressive de leur autonomie fiscale leur a ôté les moyens financiers de le faire. Les orateurs ont insisté sur une distinction que les débats publics brouillent trop souvent : autonomie financière et autonomie fiscale ne sont pas synonymes. L'autonomie financière, c'est disposer de ressources propres. L'autonomie fiscale, c'est disposer d'un levier – la capacité de faire varier un taux, d'augmenter ou de baisser un impôt local en rendant compte aux électeurs de ce choix. C'est ce second élément qui est au coeur de la subsidiarité.

Or c'est précisément ce levier qui a été méthodiquement démantelé. Romain Pasquier date le mouvement à 1999 : depuis lors, « de droite comme de gauche, on n'a cessé de réduire l'autonomie fiscale ». La suppression de la taxe professionnelle (2010), puis de la taxe d'habitation (2020), ont parachevé ce processus. Les transferts de fraction de TVA qui les ont remplacés ne constituent pas des leviers : ce sont des compensations. Jean-Léon Dupont, vice-président de Département de France, résume l'intention prêtée à Bercy avec une image saisissante : maintenir les collectivités « la tête juste au niveau de l'eau. Si la tête sort trop haut, on met des prélèvements, on fige des dotations, on impose des dépenses nouvelles. Si la tête est sous l'eau, l'État sauveur compense. » Ce n'est pas un partenariat – c'est une tutelle.

Les élus locaux ont incarné ce diagnostic dans la réalité quotidienne de leurs territoires en dénonçant le paradoxe des appels à projets : sous couvert d'un financement de l'État, ils flèchent les priorités nationales au niveau local, imposant aux collectivités d'entrer dans des « cases » prédéfinies plutôt que de définir librement leurs stratégies. Mélanie Le Poultier avait déjà pointé ce mécanisme : c'est une privation d'autonomie déguisée, que le monitoring de la Charte pour la France a explicitement identifiée. Jean-Luc Chenu, président d'Ille-et-Vilaine, a posé la question directement : peut-on parler de vraie subsidiarité quand un département dépend pour l'essentiel de dotations que l'État fixe unilatéralement ?



Crédits : AdobeStock – ARMMY PICCA

La suppression de la taxe professionnelle (2010), puis de la taxe d'habitation (2020), ont parachevé ce processus. Les transferts de fraction de TVA qui les ont remplacés ne constituent pas des leviers : ce sont des compensations.

Pour Romain Pasquier, cette séquence dessine un tableau cohérent : « La subsidiarité a été affichée symboliquement en France alors que, depuis vingt ans, on fait exactement l'inverse. » L'articulation entre l'effacement de la clause de compétence générale, la destruction de l'autonomie fiscale et l'explosion de la norme n'est pas accidentelle – elle est la logique d'un État qui a renoncé à réformer son propre fonctionnement et a compensé ce renoncement en resserrant son emprise sur des collectivités auxquelles il ne fait pas confiance.

La subsidiarité vécue : le département comme laboratoire de proximité

Le département, échelon de l'agilité

Marie-Agnès Petit, présidente du Conseil départemental de la Haute-Loire, a décrit le département non comme un échelon résiduel mais comme un échelon agile – celui qui fait ce que personne d'autre ne peut faire aussi bien parce qu'il connaît

son territoire de l'intérieur. L'image qu'elle a choisie est celle de la dentelle : le département, à travers ses équipes de terrain, est en mesure d'accompagner le bénéficiaire du RSA parce qu'il connaît son adresse, sa famille, ses liens avec les associations locales. France Travail dispose de procédures ; le département dispose d'une connaissance. Ces deux ressources ne sont pas substituables.

Cette proximité de connaissance se traduit par une capacité d'initiative que les textes ont certes contrainte mais n'ont pas éteinte. L'exemple de l'ingénierie territoriale est parlant : lorsque l'État s'est retiré des territoires ruraux, réduisant la présence de ses services déconcentrés, les communes se sont naturellement tournées vers leur département. Résultat : il existe aujourd'hui, à l'échelle nationale, quelque 80 agences départementales d'ingénierie qui accompagnent les communes dans leurs projets. En Haute-Loire seul, 200 communes ont été accompagnées, pour 600 missions de conseil. Ce n'est pas de la substitution à l'État – c'est de la subsidiarité ascendante en acte : un niveau supérieur intervient là où l'échelon inférieur ne peut agir seul, sans lui retirer sa maîtrise d'ouvrage.

La santé est l'autre terrain où le département démontre sa pertinence subsidiaire – et où l'organisation actuelle révèle le mieux ses dysfonctionnements. Les ARS exercent la politique de santé au niveau régional, avec des délégués départementaux dont Marie-Agnès Petit souligne qu'ils « ne sont pas là » et n'ont « aucune autonomie de décision ». Face aux déserts médicaux, la logique subsidiaire commande que l'échelon le plus proche du problème soit habilité à agir. C'est ce que font les départements – en consultant les maires et les présidents d'intercommunalité pour identifier les trous dans la couverture médicale et en montant des solutions. Mais l'État, loin de reconnaître cette initiative, prépare selon Marie-Agnès Petit un grand forum sur ingénierie et ruralité piloté par les préfets, qui risque de court-circuiter ce qui existe déjà.

Le département, à travers ses équipes de terrain, est en mesure d'accompagner le bénéficiaire du RSA parce qu'il connaît son adresse, sa famille, ses liens avec les associations locales. France Travail dispose de procédures ; le département dispose d'une connaissance.

Les deux faces de la subsidiarité départementale

Une distinction conceptuelle a été tracée : « La solidarité nous dit pourquoi agir ; la subsidiarité nous dit où agir. » Le département incarne une subsidiarité d'un type particulier – celle qui s'exerce au nom des solidarités, humaines et territoriales. Les solidarités territoriales d'abord : le département est l'échelon qui compense les inégalités de capacité entre les communes de son ressort, en finançant des projets que les plus petites communes ne peuvent porter seules, en assurant une présence là où ni l'intercommunalité ni la région n'opèrent. Les solidarités humaines ensuite : aide sociale à l'enfance, accompagnement des personnes âgées, soutien aux allocataires du RSA, accompagnement des personnes en situation de handicap – autant de politiques pour lesquelles la connaissance fine des individus et des réseaux associatifs locaux est la condition de l'efficacité. Le vieillissement de la population illustre l'enjeu avec une acuité particulière. À titre d'exemple, la Haute-Loire accueillera 4 500 personnes âgées supplémentaires dans les trois prochaines années.

Le département est en théorie « chef de file de l'autonomie » – mais la réalité quotidienne est celle d'un cloisonnement entre le volet sanitaire (État/ARS) et le volet médico-social (département) qui rend le parcours de la personne âgée souvent incompréhensible. La solution mise en place en Haute-Loire – une convention tripartite Carsat/MSA/département créant un guichet unique – ne demandait pas une loi mais de la confiance entre acteurs et une volonté de coopération. C'est précisément ce que la subsidiarité rend possible quand elle est vécue comme une philosophie et non comme une procédure.

Le miroir allemand : subsidiarité assumée, coopération institutionnalisée

Christophe Schnaudigel, président du Landkreis de Karlsruhe, a apporté au débat la perspective d'un élu qui pratique quotidiennement un système dans lequel la subsidiarité n'est pas un principe à conquérir mais un cadre de fonctionnement ordinaire : « Je suis convaincu que des décisions prises aussi près que possible des citoyens sont de meilleures décisions. Le principe de subsidiarité joue ici un rôle central. »

Ce qui distingue le système allemand n'est pas l'absence de tensions entre niveaux – elles existent – mais l'existence de mécanismes institutionnalisés pour les résoudre. Les conférences sectorielles entre Länder, le Bundesrat comme chambre de représentation des Länder au niveau fédéral, les mécanismes de péréquation financière transparents : autant de dispositifs qui permettent la

coopération verticale et horizontale sans laquelle la subsidiarité devient un champ de bataille plutôt qu'un principe de coordination. Christophe Schnaudigel le formule ainsi : « Le fédéralisme ne vise pas seulement à limiter le pouvoir, il doit surtout permettre de prendre de meilleures décisions. »

La subsidiarité allemande n'est pas un idéal immobile. Le président du Landkreis de Karlsruhe admet que les collectivités locales font face à des défis similaires à ceux de leurs homologues françaises — tensions financières, complexité normative, enjeux de la transition écologique. Mais la différence est réelle : quand un Landkreis doit organiser la collecte des déchets, il choisit librement comment le faire dans un cadre juridique clair. Quand un département français veut agir dans un domaine qui n'est pas strictement listé dans ses compétences, il risque l'illégalité depuis la suppression de la clause de compétence générale.

Vers une révolution culturelle

Tous les intervenants convergent sur un constat : les outils manquants sont identifiables et les réformes nécessaires sont connues. La clause de compétence générale, l'autonomie fiscale, la clarification des compétences, la simplification normative — personne ne prétend ignorer ce qu'il faudrait faire. Pourquoi ne le fait-on pas ? Le problème n'est pas technique. Il est culturel.

Ce que « révolution culturelle » veut dire

Selon Romain Pasquier : « La subsidiarité n'est pas un simple mécanisme technique de répartition des compétences. C'est une autre philosophie politique de la proximité, fondée sur la capacité d'agir des territoires et sur une culture du pluralisme. » Et d'ajouter : « Est-ce qu'on en est capable collectivement ? Je n'en suis pas sûr. »

Cette incertitude est fondée. La subsidiarité, dans sa formulation la plus rigoureuse — celle de Millon-Delsol —, exige que l'État accepte de ne pas intervenir quand les acteurs locaux font mieux que lui. Elle exige que les collectivités acceptent la responsabilité pleine de leurs choix, sans se retourner vers l'État quand les choses tournent mal. Elle exige que les citoyens acceptent que leur commune, leur département, leur région fasse des choix différents de ceux du voisin — et que cette différence soit légitime, non scandaleuse. Chacun de ces trois déplacements se heurte à des résistances profondes dans la société française.

La première résistance est nommée avec précision : la « schizophrénie citoyenne ». Cette contradiction n'est pas une faiblesse individuelle — c'est la marque d'une culture politique dans laquelle l'État a été construit comme le garant universel de l'intérêt général, et où les collectivités territoriales sont perçues comme des acteurs utiles mais seconds. Tant que cette représentation n'est pas déplacée, toute réforme institutionnelle de la subsidiarité restera superficielle.

Benjamin Morel, de son côté, pointe la même résistance mais en la localisant plus précisément dans les élites administratives et politiques nationales. L'anecdote du parlementaire qui redoute que les élus locaux « fassent des sottises » si on leur rend la clause de compétence générale, confirmée par les magistrats de la Cour des comptes, révèle une mentalité qui n'est pas marginale — elle est structurante. Elle imprègne la haute fonction publique, les cabinets ministériels, les corps d'inspection. Tant qu'elle prévaut, le rétablissement formel de la clause de compétence générale ne suffira pas : elle sera contournée par des normes, conditionnée par des dotations fléchées, surveillée par des audits.

Les conditions d'une subsidiarité effective

Pour autant, la révolution culturelle ne se décrète pas dans le vide. Elle suppose des réformes institutionnelles qui en créent les conditions. La priorité est le rétablissement de la clause de compétence générale qui pourrait être l'axe central d'une future loi de décentralisation. La clause n'est pas un blanc-seing — elle est encadrée par la notion d'intérêt public local, qui fournit un critère de contrôle sans étouffer l'initiative. Sa suppression en 2014-2015 n'a pas simplifié l'action publique : elle a créé des rigidités, des zones grises, des conflits de compétence que les textes prétendaient résorber. La deuxième priorité est la restauration de l'autonomie fiscale : il ne s'agit pas d'augmenter la dotation globale de fonctionnement ni de transférer un point de TVA supplémentaire, mais de rendre aux collectivités la capacité de faire varier un taux et d'en assumer politiquement la responsabilité devant leurs électeurs. Sans elle, le lien entre décision locale et vote local est coupé — et avec lui la pédagogie républicaine que Barni avait identifiée dès les années 1870 comme le fondement du consentement civique.

La troisième condition est la clarification préalable du partage entre le régalien et le non-régalien. « Si on arrive à se mettre d'accord sur ce qui est régalien et ce qui ne l'est pas, le non-régalien est

discuté entre les collectivités territoriales entre elles. Dans chaque région, les départements, les régions, les intercommunalités se mettent d'accord sur la répartition des compétences. Et l'État ne revient pas dans les compétences décentralisées. » (R. pasquier). Il s'agit là de la subsidiarité ascendante — une logique bottom-up dans laquelle les acteurs de terrain définissent eux-mêmes les périmètres d'action. La quatrième condition est celle des mécanismes de coopération et de solidarité inter-niveaux. La subsidiarité n'est pas l'étanchéité des compétences. Elle dit simplement que l'État intervient si et seulement s'il y a un intérêt supérieur que l'échelon inférieur ne peut satisfaire — ce qui implique des conférences territoriales, des accords inter-niveaux, des mécanismes de péréquation transparents.

Démocratie locale et imputabilité

Il y eut dans les interventions — une insistance qui dépasse la seule technique institutionnelle : la décentralisation n'est pas d'abord un outil d'efficacité des politiques publiques. Si elle n'était que cela, la déconcentration suffirait. Elle est, fondamentalement, la démocratisation des politiques publiques, ce qui a été précisément perdu depuis trente ans.

La subsidiarité n'est pas l'étanchéité des compétences. Elle dit simplement que l'État intervient si et seulement s'il y a un intérêt supérieur que l'échelon inférieur ne peut satisfaire.

Romain Pasquier pose le diagnostic en ces termes : « Ce que l'on a perdu dans l'affaire depuis trente ans, c'est le citoyen. Et sans citoyen, il n'y a pas de légitimité politique ; sans légitimité politique, il ne peut pas y avoir de pouvoir. » L'imputabilité — la capacité pour le citoyen d'identifier qui décide quoi et d'en demander des comptes — est la condition sine qua non d'une démocratie locale vivante. Or l'architecture actuelle de notre organisation territoriale rend cette imputabilité quasi impossible. La métropole de Lyon est-elle une intercommunalité ? Non, c'est une collectivité à statut particulier qui cumule les compétences d'un département. Qui le sait ? Pas le citoyen. Et s'il ne comprend pas, il ne vote pas. Et derrière, la démocratie locale se déracine.

Banjamin Morel rejoint ce diagnostic en soulignant que la multiplication des exceptions territoriales — collectivités à statut particulier, compétences différenciées, expérimentations locales — est paradoxalement le symptôme de l'absence de subsidiarité, non sa manifestation. La vraie subsidiarité ne se construit pas par additions d'exceptions : elle se construit par une règle claire — chaque niveau agit dans son domaine, le niveau supérieur intervient quand l'inférieur est défaillant — et par des mécanismes qui rendent cette règle lisible pour le citoyen ordinaire.

La subsidiarité ou la décentralisation accomplie

La question posée en titre du colloque du 28 mai 2026 — « la subsidiarité, condition de la décentralisation ? » — appelle une réponse double. Oui, la subsidiarité est une condition de la décentralisation : sans elle, ce qu'on appelle décentralisation n'est qu'une délégation conditionnelle, révocable, surveillée, qui ressemble à de l'autonomie sans en avoir la substance. Et oui, cette condition n'est pas remplie en France — pas depuis 2003, et de moins en moins depuis lors.

Mais le colloque a mis en lumière la nature exacte de l'obstacle. Ce n'est pas un obstacle juridique : les textes constitutionnels et conventionnels existent. Ce n'est pas un obstacle financier : les solutions — autonomie fiscale, péréquation transparente, fonds structurels — sont identifiées. C'est un obstacle culturel, ancré dans une représentation de l'État comme seul garant légitime de l'intérêt général, dans une méfiance envers les élus locaux que partagent les élites administratives et, en partie, les citoyens eux-mêmes, et dans une aversion au pluralisme que notre tradition révolutionnaire a gravée dans notre inconscient politique.

Pour Benjamin Morel, cet obstacle est réversible : la tradition républicaine française a porté la subsidiarité sans la nommer, elle peut la retrouver. Pour Romain Pasquier, c'est une révolution culturelle, et il n'est « pas sûr » que la France en soit collectivement capable. Cette divergence n'est pas rhétorique — elle détermine l'horizon des ambitions. Dans la première hypothèse, une loi de décentralisation, rétablissant la clause de compétence générale et l'autonomie fiscale, peut suffire à débloquer le système. Dans la seconde hypothèse, il faudra aussi transformer les pratiques, les représentations, les cultures institutionnelles — un travail de longue haleine qui dépasse les cycles législatifs.

Les élus de terrain n'ont pas attendu cette révolution pour agir. Ils ont inventé des agences d'ingénierie, construit des guichets uniques, signé des conventions tripartites, consulté les maires et les présidents d'intercommunalité pour cartographier les besoins. Ils ont pratiqué la subsidiarité dans

les interstices que les textes leur laissaient – non par dérogation, mais par nécessité, parce que personne d'autre ne pouvait le faire aussi bien. Le monitoring 2023 du Conseil de l'Europe invitait la France à « poursuivre la décentralisation en ancrant le principe de subsidiarité ». Quarante ans après l'écriture de la Charte européenne de l'autonomie locale, vingt-trois ans après la révision constitutionnelle de 2003, la France reçoit encore cet encouragement comme s'il lui était adressé pour la première fois. Ce n'est pas une curiosité diplomatique – c'est le signe que le chemin reste entier.

LAURENCE LEMOUZY

Prolonger la réflexion

Une sélection de travaux de l'*IGTD* et de *Pouvoirs Locaux* consacrés à la subsidiarité

Le nouveau pouvoir : essai sur la décentralisation.
> **Paul Graziani.** Albin Michel, 1985.

La décentralisation : réforme de l'État
> **Michel Crozier, Sylvie Trosa.**
Éditions Pouvoirs Locaux, 1992.

Poursuivre la décentralisation.
> **Jacques Chaban-Delmas** et **René Monory**.
Éditions Pouvoirs locaux, 1994.

La France enfin forte de ses régions : glossaire engagé de la décentralisation.
> **Adrien Zeller, Pierre Stussi** et **Raymond Barre**.
Collection Fidecitea, Gualino, 2002.

Propositions pour une nouvelle décentralisation.
> Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation. 2006.

La gouvernance territoriale en tension.
> **Patrice Duran.**
Pouvoirs Locaux N° 68, 2006

De l'esprit de décision pour sortir de l'approximation politique.
> **Nicolas Tenzer, Michel de Fabiani** et **Laetitia Van Eeckhout**.
Collection Fidecitea, Gualino, 2006.

Gouvernance publique : quelles conséquences d'un pouvoir législatif régional sur les politiques publiques ?
> **Jacqueline Domenach**.
Les cahiers de la décentralisation, octobre 2010, N° 11.

Décentralisation, gouvernance, excellence territoriale : poupées gigognes ou chocs de particules ?
> **Vincent Simoulin.**
Pouvoirs Locaux. N° 92, 2012.

Principe d'égalité et différenciation territoriale. Oui, encore la différenciation ! Mais de quoi s'agit-il donc ?
> **Jacques Caillosse**.
Pouvoirs Locaux N° 93, 2012

Principe d'égalité et différenciation territoriale : entre standardisation et nouveaux équilibres.
> Pouvoirs Locaux N° 93, 2012.

Repenser la gouvernance locale : globaliser les enjeux et différencier les réponses.
> **Pierre Stussi.** Pouvoirs Locaux N° 93, 2012

La territorialisation du droit : quelle relation entre la norme et l'espace ?
> Pouvoirs Locaux N° 98, 2013.

Réforme territoriale et gouvernance multi-niveaux : la défiance des Français.
> **Alistair Cole** et **Romain Pasquier**.
Pouvoirs Locaux N° 109, 2017.

1 Deux tables rondes successives ont structuré la journée : la première, réunissant des universitaires — Benjamin Morel, maître de conférences en droit public à Paris 2 Panthéon-Assas, et Romain Pasquier, directeur de recherche au CNRS, titulaire de la chaire territoire et modernisation de l'action publique à Sciences Po Rennes —, ainsi que Mélanie Le Poultier, présidente de la délégation française au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ; la seconde, consacrée aux retours d'expérience d'élus départementaux, avec notamment Marie-Agnès Petit, présidente du Conseil départemental de la Haute-Loire, Jean-Luc Chenu, président d'Ille-et-Vilaine, et Christophe Schnaudigel, président du Landkreis de Karlsruhe.