

Contribution à la réflexion de la Commission régionale transpartisane sur la décentralisation

Le CESER prend acte de la mise en place par l'exécutif du Conseil régional d'une concertation transpartisane sur la décentralisation faisant suite à une motion adoptée au sein de l'Assemblée régionale et faisant écho aux annonces gouvernementales sur ce sujet. Tenant compte de la décision d'associer le CESER à cette démarche à travers notamment la participation de son Président aux réunions de la commission transpartisane mise en place dans cette perspective, le Bureau de l'assemblée consultative régionale a jugé pertinent de livrer une synthèse de ses contributions antérieures visant à nourrir la réflexion des membres de cette instance transpartisane.

Face aux enjeux posés et dans la mesure où les compétences et problématiques concernées par une possible nouvelle étape de décentralisation sont au cœur de la plupart de ses domaines d'intérêt, le CESER formule, par la présente contribution, divers points d'attention et relaie des attentes déjà exprimées par l'Assemblée de la société civile dans différents travaux évoquant l'organisation territoriale de la République et les enjeux de gouvernance.

En premier lieu, le CESER souhaite rappeler que la déconcentration et la décentralisation ne peuvent être conçues ni appréhendées séparément. Si le Gouvernement a finalement recentré son projet de loi sur « l'État local » très en-deçà des ambitions affichées initialement en matière de décentralisation, les mesures qu'il prévoit devraient malgré tout produire des effets sur l'ensemble de l'organisation territoriale.

En second lieu, il s'agit de ne pas idéaliser en soi les systèmes institutionnels davantage décentralisés voire régionalisés qui connaissent eux-aussi, dans les pays voisins qui les appliquent, des difficultés souvent analogues (crise démocratique combinée aux défis socio-économiques et à certaines inégalités territoriales,...). L'idée d'une décentralisation plus élargie, avec de nouvelles compétences et de nouveaux leviers de décision transférés en direction des collectivités locales, ne doit donc pas être considérée comme nécessairement pertinente en soi ni considérée inconditionnellement.

Mal conçue et inachevée, l'idée de décentralisation se réduit trop souvent à des mesures envisagées dans leur seule dimension technique, dans une conception rompant surtout avec l'ambition initiale affichée par les premières lois décentralisatrices du début des années 80.

À cet égard, les dernières « réformes » et mesures de décentralisation ont trop souvent été envisagées et conçues comme une des variables permettant de réaliser des économies dans les budgets de l'État, comme un moyen plus ou moins avoué de satisfaire l'objectif fixé de réduction des dépenses publiques nationales qui sous-tend la Loi organique d'août 2001 relative aux lois de finances (dite « LOLF »). Et ce, sans s'interroger réellement sur l'impact de ces réorganisations sur les finances des collectivités « bénéficiaires » de ces transferts de compétences, ni sur l'adéquation entre les moyens transférés et leur capacité à satisfaire les besoins des populations et activités concernées.

De ce fait même, les collectivités agissent non seulement dans un environnement juridique particulièrement contraint, en constante évolution et de plus en plus complexe, mais également dans un environnement totalement incertain où elles manquent de la visibilité indispensable à leur bon fonctionnement et à la bonne gestion de leurs comptes publics.

Ainsi, la question d'éventuels transferts de compétences ne saurait être décorrélée de celles des moyens alloués dans la durée permettant d'assurer ces nouvelles missions dans des conditions satisfaisantes.

De la même manière, les interrogations soulevées quant à la capacité actuelle de l'État à remplir ses propres missions, quant aux modalités et au niveau de son intervention ne justifient pas les positions tendant à disqualifier par principe son rôle structurant, ses missions d'intérêt général et la pertinence de sa présence dans les territoires à travers différents services déconcentrés. De ce point de vue, la société civile régionale a régulièrement rappelé son attachement à son rôle essentiel de garant d'une vision d'ensemble fondée sur la conception initiale d'un « État stratège », ainsi qu'à l'enjeu essentiel de la cohésion des territoires fondée sur la logique de péréquation et de redistribution.

De surcroît, ce besoin d'État s'exprime dans un contexte de grandes mutations socio-économiques et géopolitiques, particulièrement incertain, et auquel les collectivités ne sauraient faire face seules au regard des enjeux et défis qu'il pose...

En tout état de cause, quels que soient la répartition des compétences, le besoin de clarification dans le « qui fait quoi » et les modes d'organisation territoriale de la République, la diversité des acteurs économiques, sociaux et associatifs réunis dans le CESER souhaite réaffirmer un certain nombre de principes, de points de vigilance et de préconisations qui sont au cœur du sujet et qui ont largement été évoqués dans ses propres travaux.

1. Le renouvellement des enjeux démocratiques, sociaux et territoriaux

Les premières lois de décentralisation, depuis les années 1982-1983, affichaient trois ambitions majeures : l'objectif annoncé de rapprocher les citoyens et citoyennes de la décision publique et de conforter ainsi les processus démocratiques ; accroître les compétences des collectivités territoriales¹ ; confier l'organisation et la gestion de divers services publics à des exécutifs locaux relativement autonomes, afin d'en améliorer l'efficacité.

Malgré les réformes successives, un certain nombre de travaux du CESER témoignent du caractère rémanent de ces enjeux démocratiques, sociaux et territoriaux qui demeurent en partie non satisfaits. La contribution « *Néo Societas* » du CESER adoptée en 2022 formulait par exemple divers questionnements visant à améliorer la prise en compte de ces défis dans les politiques régionales².

Cette préoccupation constitue désormais la ligne directrice des travaux du CESER qui interrogent les enjeux croisés de lutte contre les inégalités sociales et territoriales et contre les discriminations, les enjeux démocratiques et la réponse aux défis climatiques et écologiques.

L'examen des cahiers de doléances rédigés au cours du mouvement des « Gilets jaunes » et du Grand débat témoigne de la pertinence de ces questionnements. Bien que très diverses, les doléances portent une revendication commune de reconnaissance de la dignité citoyenne, fondée sur ses dimensions sociales et politiques³. Toute réforme portant sur l'organisation territoriale de la République devrait être en mesure d'apporter des réponses à ces attentes et revendications.

Repenser et conforter les processus démocratiques quelles que soient les échelles de décision

Alors que les débats pour ou contre un nouvel acte décentralisateur prennent souvent un caractère technique voire parfois péremptoire, le CESER réaffirme pour sa part le premier objectif à poursuivre quel que soit le niveau de centralisation ou de décentralisation du pays : contribuer à rétablir la confiance des citoyens et des citoyennes envers les responsables politiques et les institutions publiques et renforcer ainsi nos processus démocratiques, à toutes les échelles de décision.

¹ Il s'agissait non pas seulement de transférer des compétences de l'État vers les collectivités mais également de répartir les compétences et responsabilités entre collectivités territoriales elles-mêmes (par exemple, la construction et l'entretien des écoles maternelles et élémentaires confiés aux communes, les collèges aux Départements et les lycées aux Régions).

² Contribution du CESER Nouvelle-Aquitaine, « *" Néo Societas " : combler les fractures, ouvrir de nouvelles lignes d'horizon Projeter la Nouvelle-Aquitaine dans une nouvelle ambition de transformation sociale* », juin 2022.

URL : https://ceser-nouvelle-aquitaine.fr/sites/default/files/2022-06/20220617_NeoSocietas_VF.pdf

³ Rapport du CESER Nouvelle-Aquitaine, « *Vivre dignement. Les cahiers de doléances exigent toujours une réponse* », mars 2026.

URL : <https://ceser-nouvelle-aquitaine.fr/publication/vivre-dignement-les-doleances-exigent-toujours-une-reponse>

Les doléances rédigées lors du mouvement des « Gilets jaunes » témoignent d'évolutions que l'on peut désormais considérer comme structurelles et non passagères : la défiance envers les responsables politiques et les institutions s'accroît, comme le montre l'augmentation continue du taux d'abstention quels que soient les scrutins, sans pour autant se traduire toutefois par un désintérêt généralisé pour la chose publique.

D'une part, les responsables politiques nationaux jugés « privilégiés » ou « avantagés » sont régulièrement critiqués pour leur manque de représentativité, de proximité, parfois de probité et d'exemplarité. D'autre part, l'implication dans la vie politique et associative locale est valorisée et de nombreuses initiatives citoyennes émergent, bien que la part d'engagement bénévole baisse assez significativement et que les engagements soient généralement de plus en plus ponctuels. Plusieurs enquêtes récentes ont par ailleurs montré qu'une majorité des personnes interrogées considèrerait pourtant très favorablement la décentralisation⁴, et notamment le renforcement des compétences des Régions⁵.

Ainsi, plutôt qu'une remise en cause du principe représentatif, les citoyens et citoyennes expriment une demande de refondation de notre système représentatif. Malgré les réformes successives de décentralisation et la multiplication des dispositifs participatifs, parfois devenus obligatoires, ces mesures ne parviennent que difficilement à répondre aux impératifs de proximité et de meilleure association des citoyens et citoyennes à la décision publique.

Sont ici interrogées à la fois certaines pratiques du pouvoir et la manière dont il est exercé par les responsables politiques, de même que sont interrogés les divers espaces de représentation et de participation citoyenne.

Ainsi, il est attendu que les responsables politiques fassent preuve de cohérence entre d'une part les positions soutenues dans le cadre de leurs engagements au sein des organisations auxquelles ils et elles s'identifient ou d'institutions nationales où ces représentants siègent et d'autre part les réalités vécues ou les attentes qu'ils ou elles formulent en tant qu'élus de niveau local, l'absence de cohérence pouvant alimenter les incompréhensions et les désaveux...

Sont également interrogées les modalités du contrôle démocratique. Qu'il s'agisse du programme politique d'un.e candidat.e ou de propositions formulées à l'issue d'un dispositif de participation citoyenne, le rapport du CESER consacré aux cahiers de doléances réaffirme l'importance du principe de « redevabilité » ou, autrement dit, de l'ensemble des processus qui visent à rendre des comptes.

⁴ Recherche du CSA pour le Sénat français, « *Les Français et la décentralisation. Enquête auprès du grand public* », mars 2020, URL : [Diapositive 1](#) ; CEVIPOF, *Baromètre de la confiance politique*, 9 février 2026, URL : [Baromètre de la confiance politique CEVIPOF 2026 : la confiance s'effondre en politique, la proximité fait figure de refuge | Sciences Po Cevipof](#)

⁵ IFOP, *Le regard des Français sur la décentralisation et les régions*, novembre 2025.
URL : [Le regard des Français sur la décentralisation et les régions - Ifop Group](#)

Pour restaurer la confiance en l'action publique et en ses dépositaires, le CESER préconise ainsi de définir des objectifs clairs et mesurables pour que les engagements soient considérés comme réalistes, d'améliorer la transparence et la lisibilité de ces objectifs et des motivations politiques des arbitrages réalisés, et enfin de renforcer les démarches d'évaluation.

L'Assemblée socio-professionnelle régionale encourage également la présentation des résultats des dispositifs de participation citoyenne devant les Assemblées d'élu.es et l'engagement de ces élu.es à y apporter des réponses justifiées ⁶.

S'agissant précisément des dispositifs dits « participatifs », ils peinent souvent à mobiliser les citoyens et les citoyennes les plus éloigné.es des espaces de décision ; ces difficultés révèlent autant les inégalités face à la participation effective que les limites des dispositifs participatifs, souvent déconnectés de la décision finale et jugés, par conséquent, peu pertinents.

Ces dispositifs sont le plus souvent mal articulés aux instances de représentation politique, mais également aux instances de représentation de la société civile – représentants syndicaux, chefs d'entreprises, associations, etc. –. La refondation de notre système représentatif doit donc se fonder sur une meilleure articulation entre démocratie représentative, démocratie participative et des formes de démocratie plus directes, à toutes les échelles de décision.

Les travaux du CESER Nouvelle-Aquitaine montrent que des solutions existent pour renforcer ces processus démocratiques. Le rapport consacré aux cahiers de doléances expose les conditions de réussite des dispositifs participatifs, et notamment l'association des citoyens et citoyennes le plus en amont possible, dès l'élaboration du projet, et au cours de la mise en œuvre. À travers plusieurs exemples, le rapport présente divers dispositifs (Conventions citoyennes, budgets participatifs, droit d'interpellation citoyenne, référendums locaux, etc.) qui permettent d'articuler différentes formes de participation et qui se fondent sur des démarches ascendantes, favorisant les initiatives citoyennes.

Le rapport du CESER en cours de préparation et qui devrait être livré au printemps 2027 sur le dialogue territorial analyse les mécanismes ou processus de dialogue instaurés par la Région Nouvelle-Aquitaine dans l'élaboration et la mise en œuvre de certaines politiques publiques régionales relevant des compétences de la collectivité⁷. Le rapport devrait ainsi examiner dans quelle mesure l'espace régional peut constituer le terrain d'un renouveau démocratique et de l'intérêt porté à la chose publique.

⁶ Rapport du CESER Nouvelle-Aquitaine, « *Vivre dignement. Les cahiers de doléances exigent toujours une réponse* », 2026, p. 140-143.

⁷ Rapport du CESER Nouvelle-Aquitaine, « *Quel dialogue territorial régional ? Enjeu démocratique, de lisibilité et d'efficacité de l'action publique* » (travaux en cours, à paraître courant 2027).

À travers ses travaux, le CESER Nouvelle-Aquitaine a souligné que les dispositifs de participation citoyenne s'avèrent cruciaux en matière de transition écologique et d'adaptation au changement climatique⁸.

La participation citoyenne au cœur des préconisations du CESER

- **Une des sept conditions pour le développement des énergies renouvelables (EnR) en Nouvelle-Aquitaine** : « Condition 5 : Associer davantage les citoyennes et citoyens à la définition des objectifs et des modalités du développement des EnR ainsi qu'à la gouvernance des projets » (associer dès la planification, former et informer et soutenir plus fortement les projets « énergies citoyennes »).
- **Une des préconisations formulées dans le rapport de l'Association des CESER de l'Atlantique (2015) sur les risques de submersion maritime et d'érosion côtière** : « Faire des citoyens et de la société civile des acteurs du processus de décision », à travers des concertations, organisées et efficaces dès le début des procédures, devant « permettre au citoyen de participer à la définition d'un projet pour le territoire et éventuellement, d'alerter l'État en cas de carence ou de défaillance des autorités locales ».

Or, sous couvert de simplification, certains responsables nationaux ont tendance à remettre en cause les dispositifs de participation citoyenne et les instances de représentation de la société civile, comme en témoignent les attaques récurrentes envers les CESER⁹, les Conseils de développement¹⁰ ou encore la Commission nationale du débat public (CNDP). Les travaux de ces différentes instances contribuent pourtant à pallier, chacune à leur niveau, les déficits structurels des dispositifs de participation citoyenne, à travers des productions issues d'une réflexion collective, étayée et fondée sur l'audition et l'examen des différents points de vue éventuellement contradictoires et qui se veut aussi méthodologiquement rigoureuse que possible.

⁸ Rapport du CESER Nouvelle-Aquitaine, « *Développement des énergies renouvelables en Nouvelle-Aquitaine : à quelles conditions ?* », septembre 2023, p. 88-94. URL : [20231012_Rapport_EnR_Projet_VDEF_Complet_web_0.pdf](#) ;

Rapport de l'Association des CESER de l'Atlantique, « *Submersion marine et érosion côtière. Connaître, prévenir et gérer les risques naturels littoraux sur la façade atlantique* », sept. 2015, p. 57-58, URL : [Assemblée-CESER-RAPPORT-2015-.indd](#).

⁹ Une disposition du projet de loi sur la simplification de la vie économique visait à rendre les CESER facultatifs. Cette disposition a été récemment censurée par le Conseil constitutionnel.

¹⁰ Si la loi Voynet ou loi LOADDT du 25 juin 1999 avait constitué une réelle novation en introduisant les conseils de développement dans la législation, intégrant ainsi le développement durable et la démocratie participative dans l'aménagement du territoire, et si ces mêmes conseils de développement ont été rendus obligatoires par la loi NOTRe (2015) pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants, ce seuil a été réhaussé à 50.000 habitants en 2019. Dans le cadre d'une proposition de loi sur le renforcement du pouvoir des préfets, le Sénat avait adopté en juin 2025 un amendement pour que le préfet puisse dispenser les intercommunalités de cette obligation.

Face à l'instabilité du nouvel ordre économique et géopolitique mondial et à l'urgence écologique et climatique, dans un contexte où les tensions sociales et les conflits d'usage s'exacerbent, nous avons plus que jamais besoin de cette parole pondérée et équilibrée dépassant les intérêts catégoriels et capable de conjuguer différents regards. En outre, si des arbitrages politiques sont nécessaires et si leur légitimité n'est pas en cause, ils ne peuvent être adoptés de manière vécue comme uniquement descendante. La réforme de l'organisation territoriale de la République doit répondre à cet impératif majeur.

Décentraliser : quelles avancées pour lutter contre les inégalités sociales et territoriales et favoriser un développement économique équilibré des territoires ?

Le processus de décentralisation initié à partir des années 80 visait à améliorer l'organisation et la gestion des services publics et à accroître les compétences des collectivités locales. Il s'agissait, selon ses promoteurs, de favoriser un développement économique plus équilibré des territoires, fondé sur des stratégies élaborées par des élus locaux, et de renforcer l'efficacité des services publics.

Or, plusieurs travaux récents du CESER mettent en évidence la persistance et même parfois l'aggravation des inégalités sociales et territoriales, notamment en Nouvelle-Aquitaine, en dépit des politiques mises en œuvre. Le rapport du CESER intitulé « *Enrayer la fabrique de la pauvreté en Nouvelle-Aquitaine* »¹¹ a ainsi souligné que 2,2 à 2,3 millions de néo-aquitain.es ont un niveau de vie inférieur à « un niveau de vie décent » et constituent ainsi un très large « halo de pauvreté » au-delà des 800.000 néo-aquitain.es vivant sous le seuil de pauvreté monétaire. Le rapport consacré aux cahiers de doléances corrobore ces travaux et actualise les enjeux relatifs à divers droits fondamentaux (se loger, travailler, se déplacer, se soigner, recourir à ses droits). Les populations les plus précaires sont en outre les plus exposées aux conséquences du dérèglement climatique et des pollutions.

Les inégalités territoriales subsistent, voire s'accroissent, en matière de mobilité, d'offre de soins, d'accès aux services de proximité et d'accès à l'enseignement supérieur. Le CESER souligne à cet égard qu'il convient non seulement de renforcer l'accès mais également la qualité de ces services publics essentiels.

Dans le contexte d'une économie mondialisée, les diverses échelles de décisions sont confrontées à la difficulté de maintenir leur compétitivité aux niveaux européen et international, tout en garantissant un développement économique équilibré. Après plusieurs décennies de désindustrialisation, la transition écologique et l'intensification des tensions géopolitiques accentuent l'urgence de repenser et de consolider nos modèles industriels, susceptibles de constituer un des vecteurs de développement économique équilibré¹².

¹¹ Rapport du CESER, « *Enrayer la fabrique de la pauvreté en Nouvelle-Aquitaine à partir de l'expression des personnes en situation de pauvreté et de leur expertise* » (mars 2023).

URL : <https://ceser-nouvelle-aquitaine.fr/publication/enrayer-la-fabrique-de-la-pauvrete-en-nouvelle-aquitaine>

¹² Rapport du CESER Nouvelle-Aquitaine, « *Transition écologique et mutation industrielle. Un défi gagnant pour la Nouvelle-Aquitaine* », décembre 2025, URL : [20260206_rapport TE industrie complet.pdf](#)

La contribution en faveur des éco-socio-conditionnalités¹³ adoptée par l'Assemblée plénière du CESER Nouvelle-Aquitaine en octobre 2022 montre par ailleurs qu'il est nécessaire d'orienter et conditionner les aides publiques à des critères sociaux et environnementaux avec plusieurs objectifs : maintenir et créer de l'emploi, améliorer la situation des salarié.es et utiliser la conditionnalité comme levier pour orienter les acteurs et actrices du monde économique vers la transition écologique. Le contrôle et l'utilisation des aides publiques sont des enjeux de politique économique de premier plan. Ce modèle régional d'aide au développement économique soumis à conditions doit être amélioré pour devenir pleinement un levier de robustesse au service des néo-aquitain.es.

2. Une tendance à la recentralisation de l'organisation territoriale de la République

Comment comprendre ce bilan mitigé et la persistance des fractures démocratiques, sociales et territoriales ? Si les causes sont multiples, certaines évolutions récentes de l'organisation territoriale de la République ont pu y contribuer. Chaque mesure prise séparément répond à des enjeux complexes. Pour autant, il s'agit de souligner ici l'effet cumulé et parfois contradictoire et contre-productif de ces diverses évolutions législatives ou réglementaires.

Ces dernières ne sont pas sans lien avec la construction historique de la France autour du modèle d'un État fort et centralisé. Elles témoignent certainement de la prégnance de ce modèle dans nos représentations collectives.

Le redimensionnement de « l'État local »

Depuis les années 80, l'organisation de « l'État local » a considérablement évolué¹⁴. Si les transferts de compétences aux collectivités et la dématérialisation d'une partie des procédures administratives ont occasionné une baisse des effectifs des administrations déconcentrées, la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE, 2010), déclinant la révision générale des politiques publiques (RGPP), a amorcé un processus de renforcement des services déconcentrés régionaux et une baisse des effectifs et des prérogatives des services déconcentrés départementaux¹⁵.

¹³ « Contribution du CESER en faveur des éco-socio-conditionnalités dans les dispositifs régionaux » adoptée en Séance plénière des 11 & 12 octobre 2022. URL : https://ceser-nouvelle-aquitaine.fr/sites/default/files/2022-10/20221011_Contribution_EcoSocioConditionnalit%C3%A9s.pdf

¹⁴ Dans la continuité des Lois du 2 mars 1982 signant le début de l'Acte I de décentralisation et de déconcentration (entre 1982 et 1986) et avant même l'Acte II (2003-2004) marqué par l'inscription de la décentralisation dans la Constitution, on citera notamment la Loi « Joxe-Marchand » République (dite « loi ATR ») du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la, qui a relancé les coopérations locales et déconcentrées et renforcé la démocratie locale « *en donnant au citoyen des droits identiques lui garantissant une égale possibilité d'information et de participation* », ou encore la Loi dite « Chevènement » du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale.

¹⁵ Renaud EPSTEIN, Thomas FRINAULT et Gilles PINSON (2025). « Décentralisation et métropolisation en France. Chronique d'un découplage dans la gouvernance multi-niveaux », *Action publique. Recherche et pratiques*, 24(1), URL : <https://shs.cairn.info/revue-action-publique-recherche-et-pratiques-2025-1-page-39?lang=fr>

Les missions de ces services se sont recentrées sur le contrôle et le *reporting*, au détriment des missions de conseil, de dialogue de proximité avec les collectivités et de soutien aux projets de développement locaux. Dans le même temps, conformément aux principes de la nouvelle gestion publique, les opérateurs de l'État se sont développés sous forme d'agences diverses. Ces dernières pilotent des programmes nationaux, qui prennent le plus souvent la forme d'appels à projet et qui « court-circuitent » parfois les services préfectoraux. Afin de simplifier cette organisation et de répondre à des enjeux de transversalité de l'action publique, les lois récentes tendent à renforcer le pouvoir des préfets, comme dans le cadre du projet de loi sur « l'État local » annoncé en avril 2026.

Or, les mesures envisagées (stratégie nationale d'aménagement du territoire, multiplication des contrats, pouvoir général de substitution, extension des possibilités de dérogation aux normes) modifient l'équilibre des relations entre le représentant de l'État et les collectivités et ont suscité une opposition unanime de la part des associations d'élus locaux¹⁶.

L'écart croissant entre le principe d'autonomie financière et l'autonomie décisionnelle réelle des collectivités territoriales

Dans un même temps, les évolutions relatives à la décentralisation contribuent également à une recentralisation des processus décisionnels, dans la mesure où elles ont des effets divers sur la « libre administration des collectivités », consacrée par l'article 72 de la Constitution.

La décentralisation présente une dimension verticale, au sujet de la relation et de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités, et une dimension horizontale, en organisant le cadre et les modalités des relations entre collectivités.

Concernant la dimension verticale, la récente contribution du CESER sur l'évolution de la capacité financière de la Région Nouvelle-Aquitaine dresse des constats marqués sur l'absence de marges de manœuvre budgétaires pour l'exécutif régional, qui semblent applicables, dans une certaine mesure, aux autres échelles de décision locales¹⁷. Elle décrit une forme de « recentralisation budgétaire ». En procédant à une analyse de l'évolution des ressources régionales au regard de l'évolution des compétences de la Région et des conditions de leur exercice, la contribution illustre l'écart croissant entre le principe « d'autonomie financière » consacrée par l'article 72-2 de la Constitution et l'autonomie décisionnelle réelle des Régions.

Les ressources des Régions ne présentent plus de lien direct avec l'activité économique locale et échappent à toute capacité d'action des élu.es, puisqu'elles correspondent à une simple quote-part d'un impôt national. Ces recettes sont en grande partie déterminées annuellement par des règles nationales de calcul et de répartition discutables à bien des égards.

¹⁶ Communiqué de presse de l'Association des maires de France (AMF), de l'Association des départements de France (ADF) et de Régions de France, « *Projet de loi « État local » : un acte de recentralisation, contrairement aux intentions affichées par Gouvernement* », 30 avril 2026.

¹⁷ Contribution du CESER Nouvelle-Aquitaine, « *Financer l'action régionale. L'évolution de la capacité financière de la Région Nouvelle-Aquitaine au regard de l'exercice des compétences* », juin 2026. URL : <https://ceser-nouvelle-aquitaine.fr/publication/financer-laction-regionale-levolution-de-la-capacite-financiere-de-la-region-nouvelle>

Limitant la lisibilité pluriannuelle des recettes, ces règles complexifient l'exercice de programmation budgétaire. La comparaison interrégionale montre une inadéquation entre les ressources allouées aux Régions et leurs charges structurelles en raison de leurs caractéristiques propres (nombre d'habitant.es, superficie, dispersion de la population, réseau d'équipements). Les mécanismes de péréquation sont ainsi largement perfectibles.

Ainsi, les ressources régionales dites « fiscales » s'apparentent à des dotations indexées, sans pouvoir de taux ni de modulation, ce qui consacre une forme de déconnexion entre ressources et territoire, et accentue la dépendance des Régions aux décisions de l'État. Sans parler qu'au-delà du caractère peu dynamique de ces ressources fiscales propres, celles-ci sont parfois décorrélées voire contradictoires avec les missions-mêmes ou les orientations que portent les Régions (par exemple, avec des ressources liées à la délivrance de cartes grises alors que les collectivités régionales s'efforcent d'accompagner des politiques de mobilité incitant les déplacements par des modes de transport collectifs).

L'analyse d'autres cas, à différentes échelles (communale, inter-communale, départementale), aboutirait assurément à des conclusions similaires. Les transferts de compétences s'opèrent du reste selon le principe de compensation au « coût historique », sans prendre en compte ni l'inflation, ni l'augmentation des besoins des territoires pour des raisons structurelles telles que le vieillissement de la population. À titre d'exemple, les différentes strates de collectivités ont vu leur dotation générale de fonctionnement et leurs ressources baisser parfois significativement, alors même qu'elles doivent assumer des dépenses générées par des transferts de compétence non compensés ou mal compensés dans la durée sur le plan financier. Ainsi, la loi NOTRe d'août 2015 a transféré la compétence des transports scolaires aux Régions. Les dépenses liées à l'exercice de cette compétence ont considérablement augmenté depuis 2022 en raison de l'inflation des prix des carburants, alors que les dispositifs de compensation financière ont pris en compte la situation telle qu'elle était en 2015.

Qui plus est, ce diagnostic s'inscrit dans un paysage marqué par de grandes mutations socio-économiques, environnementales ou encore technologiques qui interrogent d'autant plus l'insuffisance des moyens consentis par rapport à la croissance des besoins des populations (services de proximité, et notamment services de secours et d'incendie, comme en témoigne l'actualité récente). Ce sont là des défis auxquels il conviendra là encore de répondre quelle que soit la répartition des compétences et le mode d'organisation territoriale de la République qui pourraient être privilégiés à l'avenir.

S'ajoute à ces évolutions une mise à contribution disproportionnée des collectivités territoriales au redressement des finances publiques par rapport à leur poids dans la dette publique et à leur rôle moteur dans l'investissement public total¹⁸. La situation budgétaire actuelle de la France est davantage liée aux orientations adoptées au niveau national en matière de recettes et de dépenses et il convient de rappeler que les collectivités sont soumises à des règles plus strictes que celles pesant sur le budget de l'État en matière d'équilibre budgétaire.

¹⁸ Cour des Comptes, « *Les finances publiques locales 2025. Les perspectives financières et la contribution des collectivités au redressement des finances publiques en 2025* ». Fascicule 2, septembre 2025,

URL : [Documents | Cour des comptes](#)

À la différence du budget de l'État, les collectivités territoriales françaises ont l'obligation légale de voter et d'exécuter leur budget en équilibre réel (la « règle d'or »). Les deux sections distinctes qui composent leur budget – le fonctionnement et l'investissement – doivent chacune être présentées et adoptées à l'équilibre.

La recentralisation budgétaire est également perceptible à travers la distorsion entre d'une part l'évolution des charges et responsabilités assumées par les différentes strates de collectivités territoriales et d'autre part l'évolution des cadres juridiques et moyens financiers qui leur sont dévolus affectant par effet leurs conditions d'exercice. Si de nouvelles compétences ont été transférées aux collectivités, la modification de la répartition des compétences entre l'État et les différentes collectivités s'opère ces dernières années par itérations successives et par des mesures principalement techniques (loi RCT¹⁹, loi MAPTAM²⁰, loi NOTRe²¹, loi « 3Ds »²²), sans grande loi structurante.

Comme indiqué plus avant, les collectivités agissent dans un environnement juridique et financier contraint, incertain et en constante évolution. L'imprévisibilité des décisions législatives et leur traduction budgétaire fragilisent de ce fait l'exercice des compétences des collectivités.

En pratique, les dépenses des collectivités sont en majorité prescrites dans le cadre de compétences dites obligatoires et en raison de l'impératif d'assurer la continuité du service public. Or, ces dépenses présentent une forte inertie. Les principaux postes de dépenses correspondent à la gestion d'infrastructures, d'équipements ou de services publics inscrits dans le temps long, dont la réduction supposerait des délais importants ou des réorganisations significatives. Ces dépenses sont liées à des engagements pluriannuels et des investissements déjà réalisés, qui génèrent des charges de fonctionnement durables et difficilement compressibles à court terme.

La distinction entre compétences exclusives et compétences partagées ne permet pas toujours de rendre compte de la réalité opérationnelle des politiques publiques, caractérisée par des interventions conjointes et des périmètres d'action parfois difficiles à délimiter. Les politiques des collectivités reposent en grande partie sur des cofinancements avec l'Union européenne, l'État et les autres collectivités. Si les cofinancements permettent d'amplifier les capacités d'intervention, ils encadrent les choix budgétaires, complexifient la mise en œuvre des politiques publiques et exposent la collectivité au risque de non-respect des engagements des partenaires, comme dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER). Bien que les financements européens s'inscrivent déjà dans un cadre d'intervention particulièrement exigeant, la Commission européenne envisage une renationalisation de la gestion de la politique de cohésion post-2027.

¹⁹ Loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

²⁰ Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite Loi MAPTAM) du 27 janvier 2014.

²¹ Loi « Nouvelle Organisation Territoriale de la République » (NoTRE) du 7 août 2015.

²² Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification (dite Loi « 3Ds ») du 21 février 2022.

Le CESER Nouvelle-Aquitaine s'oppose à cette perspective de renationalisation des fonds européens et soutient, au contraire, une consolidation de l'approche territorialisée, qui lui paraît mieux adaptée à la prise en compte des spécificités locales des territoires²³.

Par ailleurs, alors que certaines compétences sont partiellement « recentralisées », les collectivités doivent faire face au désengagement de plus en plus significatif de l'État, qu'elles ne peuvent compenser. À titre d'exemple, l'essentiel de la politique de l'apprentissage réalisée par les Régions a été réattribuée à *France Compétences* en 2018. En 2026, cette recentralisation et cette réduction des marges de manœuvres régionales sont encore montées d'un cran et a vu ses effets s'aggraver lorsque *France Compétences* a annoncé une réduction de 88 % des dotations aux Régions destinées à l'accompagnement des CFA²⁴. Enfin, la mise en œuvre de certaines mesures décrétées au niveau national pèse lourdement sur les dépenses des collectivités. Par exemple, le doublement des classes de certains niveaux de l'école primaire a mis en difficulté de nombreuses communes, notamment sur le plan financier.

Le Rapport annuel de la Cour des comptes sur les finances locales et les économies imposées aux collectivités qui a été publié il y a quelques semaines²⁵ formule à cet égard des recommandations majeures pour le budget de la Nation qui sera prochainement discuté au Parlement. Ce rapport souligne une répartition « inéquitable » de l'effort demandé aux collectivités locales. La Cour des comptes appelle ainsi l'État et la représentation nationale à revoir en profondeur les modalités de contribution des collectivités à l'effort budgétaire et à renforcer la dimension péréquatrice de l'effort.

Sur un tout autre registre, les évolutions récentes de l'organisation territoriale de la République ont des effets tout aussi notables en matière démocratique, en particulier en termes de compréhension et d'appropriation des citoyens et citoyennes et de sentiment d'être réellement pris en compte dans le processus décisionnel. Elles contribuent en outre à une recentralisation des processus décisionnels, réduisent l'autonomie décisionnelle réelle des collectivités territoriales, diluent la responsabilité politique des arbitrages réalisés et nuisent à la lisibilité de l'action publique.

Ces évolutions ont également des effets marqués en termes d'affaiblissement du consentement à l'impôt. Une part non négligeable des doléances rédigées au cours du mouvement des Gilets jaunes et du Grand débat national déplorent la disparition des services de proximité malgré une contribution fiscale en grande partie indifférenciée.

²³ CESER Nouvelle-Aquitaine, « *Expression du CESER Nouvelle-Aquitaine sur le futur de la Politique de cohésion de l'Union européenne post 2027* », mars 2025, URL : [20250311_Expression_PolitiqueCohesion.pdf](#)

²⁴ Avis du CESER Nouvelle-Aquitaine relatif au Budget supplémentaire - Budget régional - Exercice 2026, juin 2026. URL : [20260609et10_Avis_BS2026.pdf](#)

²⁵ Rapport annuel de la Cour des comptes sur les finances locales et les économies imposées aux collectivités publié le 9 juillet 2026. URL : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-finances-publiques-locales-resultats-2025-et-perspectives-2026>

Ces doléances actualisent une demande de contribution équitable par l'impôt et d'une répartition plus juste des dépenses publiques, notamment sur le plan territorial, réaffirmant ainsi un principe au cœur de l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789²⁶.

3. Les limites et enjeux de la décentralisation

Le CESER formule à ce stade une position partagée sur l'approfondissement du processus de décentralisation. Comme évoqué précédemment, les travaux de l'Assemblée consultative régionale ont mis en lumière un certain nombre de limites et souligné les enjeux de ce processus, en matière de cohésion des territoires, de participation citoyenne, de rapports entre les différents échelons d'action publique et l'importance de la coopération entre les différents acteurs locaux.

L'enjeu majeur de la cohésion des territoires

La décentralisation et la consolidation des possibilités d'expérimentation et de différenciation peuvent susciter des craintes concernant leurs effets potentiels de renforcement des inégalités territoriales. Il s'agit d'un enjeu majeur des politiques de décentralisation, qui doivent concilier des enjeux contradictoires entre d'une part, l'impératif de proximité et l'adaptation des politiques aux spécificités des territoires, et d'autre part, l'exacerbation des inégalités territoriales en raison de politiques locales diverses, sans que la cohérence entre les collectivités de différentes échelles et les collectivités voisines de même échelle soit nécessairement garantie, et souvent sans approche stratégique d'ensemble.

En l'absence de dispositifs de répartition des ressources pertinents et efficaces par rapport aux charges et aux vulnérabilités des collectivités, la décentralisation, l'expérimentation et la différenciation peuvent avoir pour effet de renforcer la logique de concurrence entre les collectivités et nuire aux territoires les plus vulnérables pour diverses raisons (caractéristiques géographiques, économiques, démographiques, sociales, exposition aux effets du changement climatique, etc.). Or, la contribution récente du CESER sur le financement de l'action régionale souligne que « *les mécanismes actuels de répartition des recettes interrogent leur adéquation avec les contraintes spécifiques de la Nouvelle-Aquitaine (superficie, dispersion de la population, réseau d'équipements), dans un contexte marqué par l'absence de stratégie nationale clairement définie en matière de répartition territoriale des ressources, ce qui renforce les enjeux de soutenabilité financière à moyen terme* »²⁷.

²⁶ Article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) du 26 août 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés. »

²⁷ Contribution du CESER Nouvelle-Aquitaine, « Financer l'action régionale », *op. cit.* p. 11.

Par ailleurs, comme évoqué dans la première partie de la présente contribution, le rapprochement des échelles de décision ne se traduit pas mécaniquement par le renforcement des processus démocratiques. La proximité expose notamment les élu.es locaux à une plus grande pression des administré.es.

Pour des rapports équilibrés entre les différentes échelles de décision

L'enjeu de la cohésion des territoires peut être décliné selon trois dimensions : le cadre de la répartition des compétences et des finances publiques entre l'État et les collectivités ; le cadre qui régit les rapports entre les différentes collectivités et leurs groupements ; et la manière dont ces collectivités coopèrent entre elles, en pratique, dans le cadre de leur libre administration. La première dimension renvoie aux processus de recentralisation évoqués précédemment. La seconde renvoie à la fois à la répartition des compétences entre les différents échelons et aux mécanismes de répartition des ressources entre les collectivités, régis par le cadre juridique établi au niveau national.

Or, les dernières évolutions en matière de répartition des compétences ont eu tendance à renforcer le pouvoir des régions et des intercommunalités, au détriment des départements et des communes, en encourageant les processus de fusion ou de regroupement. Ces échelons ont vu leurs compétences renforcées en matière de développement économique et de mobilité.

Rédigé en 2017, à l'occasion de la fusion des régions instituant la Nouvelle-Aquitaine, le rapport du CESER « *Faire Territoire(s)* » exprimait déjà des craintes concernant les risques de mise en concurrence entre territoires et de reproduction de processus de centralisation à l'échelle locale ou, autrement dit, de « *concentration géographique des activités et des décisions* » aboutissant à des « *Régions jacobines* » et, en Nouvelle-Aquitaine, à un « *Bordeaux parisien* »²⁸ ?

Ainsi que cela est exprimé dans les préconisations du récent rapport du CESER consacré aux enjeux de mutation industrielle dans le contexte de transition écologique²⁹, s'exprime la nécessité d'établir au niveau national, en concertation avec les partenaires et représentant.es des filières concerné.es, une liste des productions essentielles pour la France pour permettre ensuite aux régions de cibler celles qu'il est possible et pertinent d'accueillir.

Ces débats soulèvent des enjeux complexes liés aux effets de la mondialisation, notamment en matière d'activité économique et de flux de mobilité. Il s'agit à la fois de garantir la compétitivité des entreprises aux niveaux européen et international, dans une économie mondialisée, notamment en soutenant l'innovation, et de favoriser le développement du tissu économique local, en cohérence avec les objectifs de réindustrialisation et de transition écologique³⁰.

²⁸ Rapport du CESER Nouvelle-Aquitaine, « *Faire Territoire(s). Cheminer* », décembre 2017, URL : https://ceser-nouvelle-aquitaine.fr/sites/default/files/2019-08/Ceser_Territoires_Cheminer_163x235_web.pdf., p. 9 et p. 77.

²⁹ Rapport du CESER Nouvelle-Aquitaine, « *Transition écologique et mutation industrielle. Un défi gagnant pour la Nouvelle-Aquitaine* », décembre 2025, URL : <https://ceser-nouvelle-aquitaine.fr/publication/transition-ecologique-et-mutation-industrielle> p. 64.

³⁰ Rapport du CESER, « *Transition écologique et mutation industrielle. Un défi gagnant pour la Nouvelle-Aquitaine* » (décembre 2025), URL : <https://ceser-nouvelle-aquitaine.fr/publication/transition-ecologique-et-mutation-industrielle>

En matière de mobilité, les flux s'accroissent et aboutissent à une forme « d'hypermobilité » tandis qu'au niveau local, les territoires de proximité et « l'hyper-proximité » se renforcent, avec de fortes disparités territoriales en matière d'offre locale de transports.

Face à ces enjeux, les évolutions récentes sont justifiées par la nécessité d'approches stratégiques et de mutualisation des moyens. Or, l'articulation entre niveau régional et niveau local, autant que l'articulation entre niveau intercommunal et niveau communal, renouvellent les questionnements en termes de cohésion des territoires et de proximité des décisions. Ces questions portent en grande partie sur l'équilibre entre les grands centres urbains et les territoires périurbains et ruraux, notamment les moins denses. Corroboré maintes fois par de récents travaux, le rapport « *Faire Territoire(s)* » du CESER soulignait pour autant que les métropoles présentent des réalités plurielles, tout comme les territoires ruraux entre eux, et invitait ainsi à dépasser cette opposition binaire.

La répartition des compétences entre l'État et les collectivités doit permettre de répondre à ces enjeux, tout particulièrement en matière d'aménagement du territoire et de mobilités, et d'éviter les reports mutuels de responsabilité, fortement préjudiciables pour les citoyens et citoyennes. La détérioration ou la fermeture des petits lignes ferroviaires en constituent un exemple édifiant.

Rééquilibrer les rapports entre les collectivités implique également de repenser les mécanismes de répartition des ressources afin de garantir une allocation pertinente et équitable des ressources entre les collectivités, et notamment les collectivités de même niveau selon leurs caractéristiques propres.

Par ailleurs, au sein du cadre général défini au niveau national, les collectivités disposent de leviers pour permettre une meilleure articulation entre une approche stratégique, globale et transversale, et son adaptation aux spécificités des territoires.

Il s'agit de tendre vers le « *bon niveau de subsidiarité (...) dans un contexte d'interdépendance où chaque territoire appartient à un écosystème plus large* »³¹. Si la taille des Régions et des intercommunalités est questionnée, l'enjeu crucial réside dans les modalités d'intervention envers les autres échelles. À travers les grands schémas régionaux, les Régions assument un rôle d'« ensemblier » et fixent notamment des orientations stratégiques en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Ces orientations proposent une vision commune, dont la déclinaison et la mise en œuvre doivent reposer sur une approche partenariale qui respecte la liberté de construction des projets de territoire au niveau local. La Région Nouvelle-Aquitaine organise ainsi sa politique d'aménagement du territoire autour de contrats de territoire, selon une approche sur-mesure et co-construite avec les acteurs locaux. Ces contrats permettent d'articuler les orientations stratégiques régionales – notamment la démarche transversale « *Néo Terra* » et les grands schémas régionaux – avec les projets de territoire établis localement³². Cette politique contractuelle est ainsi en cohérence avec une des préconisations formulées dans le rapport du CESER intitulé « *Faire Territoire(s)* » adopté en 2017.

³¹ Rapport du CESER Nouvelle-Aquitaine, « *Faire Territoire(s). Cheminer* », *ibid.*

³² Avis du CESER Nouvelle-Aquitaine, « *Politique contractuelle territoriale 2026-2028 de la Nouvelle-Aquitaine et son règlement d'intervention* », Séance plénière des 26 et 27 mars 2026,

URL : [2026 03 26 Avis Contrats territoires.pdf](#)

Pour un renforcement de la coopération entre les acteurs publics locaux

Le CESER souligne enfin que les mesures relatives à la décentralisation doivent permettre de renforcer les espaces de dialogue entre les collectivités, ainsi qu'entre les collectivités et les services et opérateurs de l'État sur les territoires.

Les modes d'intervention de l'État au niveau local, de plus en plus fondés sur des appels à projet et des labels, a contribué à mettre les collectivités en concurrence. Les collectivités les plus dotées en ingénierie et les plus alignées aux orientations gouvernementales sont favorisées, au détriment des petites collectivités les moins dotées.

Par ailleurs, chacune dispose désormais d'une politique d'attractivité, souvent fondée sur une logique de « *marketing territorial* ». Or, comme l'ont montré les récents travaux de prospective de la DATAR, les évolutions démographiques et les effets du dérèglement climatique et de la crise environnementale invitent à un changement de paradigme, vers des politiques « *d'habitabilité des territoires* ».

Au-delà des logiques concurrentielles, le manque de coopération entre les acteurs locaux résulte bien souvent de l'ignorance de leurs politiques et dispositifs respectifs.

Or, les travaux du CESER, portant notamment sur les cahiers de doléances et la mobilité en milieu rural³³, montrent que cette coopération est indispensable. Les limites des circonscriptions administratives correspondent rarement à la répartition territoriale des besoins des citoyens. C'est notamment la raison pour laquelle l'INSEE a construit un découpage territorial à l'échelle des « bassins de vie ». Selon une même logique, la Loi d'orientation des mobilités (LOM) vise à favoriser la coopération des acteurs concernés à l'échelle des « bassins de mobilité ».

Ces dynamiques sont complexes, évoluent parfois rapidement et sont composées de flux entre différents territoires d'action publique.

Ainsi, des espaces de dialogue existent par exemple dans le cadre des contrats de plan interrégionaux État-Régions (CPIER), tels que les comités de massif et les comités de bassin.

Dans le cadre de ces démarches, le travail de réflexion par filière prend tout son sens afin de développer des synergies ambitieuses répondant aux besoins et prenant en compte les atouts locaux, tout en veillant à articuler ces démarches à celles de planification aux échelles nationale et européenne.

Il s'agit de lutter contre les effets « frontière » en renforçant l'inter-territorialité et la coopération. Pour ce faire, la mise en place d'espaces de dialogue et d'interfaces entre les collectivités et entre les divers acteurs locaux est indispensable.

³³ Rapport du CESER, « *La mobilité en milieu rural. Des solutions pour se déplacer par monts et par vaux en Nouvelle-Aquitaine* », mars 2026.

URL : <https://ceser-nouvelle-aquitaine.fr/publication/la-mobilite-en-milieu-rural-des-solutions-pour-se-deplacer-par-monts-et-par-vaux-en>

D'autres initiatives pourraient être lancées au niveau local. Certains territoires ont ainsi mis en place des conférences interdépartementales des intercommunalités.

Par ailleurs, le rapport de l'Association des CESER de l'Atlantique sur le projet de « macro-région atlantique »³⁴ a montré en quoi cette démarche permettrait de renforcer les coopérations sur des enjeux clés tels que le changement climatique, l'eau et l'énergie, tout en identifiant les conditions de réussite et les points de vigilance au sujet d'une éventuelle stratégie macro-régionale.

Le rapport du CESER Nouvelle-Aquitaine intitulé « *Faire Territoire(s)* » rappelle que les organisations de la société civile (associations, représentant.es des entreprises et activités professionnelles non salariées, syndicats, clusters, pôles de compétitivité, etc.) et leurs instances de représentation (CESER, Conseils de développement, conseils de quartier) ont un rôle clé à jouer concernant la mise en relation des différents partenaires et la promotion d'une dynamique commune, à condition d'être reconnues comme des partenaires légitimes dans le cadre d'une action publique locale co-construite.



Contribution adoptée par le Bureau du CESER
sur la base de travaux antérieurs de l'Assemblée
consultative régionale :

24 voix « Pour »

3 voix « Contre »

4 abstentions

³⁴ Rapport élaboré par l'Association des CESER de l'Atlantique (CESER de Normandie, Bretagne, Pays-de-Loire et Nouvelle-Aquitaine), « Macro-région atlantique, une chance à saisir ? regards croisés des CESER de l'Atlantique », octobre 2023.

URL : https://ceser-nouvelle-aquitaine.fr/sites/default/files/2024-04/20231017_Rapport_macro_region_Atlantique_une_chance_a_saisir.pdf