



HAL
open science

Droit étatique et droit local_ aux origines de l'idée décentralisatrice

Arnaud Coutant

► **To cite this version:**

Arnaud Coutant. Droit étatique et droit local_ aux origines de l'idée décentralisatrice. Hommes de droit, liber amicorum Philippe Guillemin, 2014. hal-03425893

HAL Id: hal-03425893

<https://hal.univ-reims.fr/hal-03425893>

Submitted on 11 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Arnaud COUTANT, Maître de Conférences (HDR) en Droit public, Vice doyen de la Faculté de Droit et de Science politique de Reims, « *Droit étatique et droit local, aux origines de l'idée décentralisatrice* ».

Quelle différence doit-on faire entre décentralisation et déconcentration ? Cette question, digne d'un partiel de première année de droit, semble avoir une réponse évidente. Mais, cette apparente simplicité cache en réalité une confusion parfois gênante. Certes, nous disposons aujourd'hui de critères suffisants afin de définir les deux concepts, de mettre en exergue leurs logiques distinctes et leur mode de fonctionnement. Mais, en approfondissant les compétences, les modalités juridiques, l'organisation générale, on découvre parfois des contradictions ou des confusions. La persistance de ces confusions dans l'action publique incite à aller plus loin, à rechercher les origines mêmes de la distinction.

Première approche, traditionnelle, la quête de l'origine du mot lui-même. Premier constat, le mot décentralisation est né en 1829, du moins il apparaît pour la première fois dans un dictionnaire et semble avoir été utilisé dans les mois précédents. Mais, une surprise apparaît pour le second terme. Certes, la phrase d'Odilon Barrot est connue, c'est le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche. Pourtant, ce classique des études juridiques date de 1870¹. Le mot déconcentration n'est d'ailleurs pas beaucoup plus ancien puisqu'il ne voit le jour qu'en 1865, sous la plume d'un juriste, administrativiste, Léon Aucoc, dans son ouvrage *Introduction à l'étude du droit administratif*. Le même auteur éclaire en grande partie notre sujet dans son livre *les controverses sur la décentralisation administrative* en 1895. Il y développe une étude historique de la notion en soulignant les législations diverses et surtout les interprétations multiples auxquelles la notion a donné lieu².

Ce premier élément est déjà en lui-même significatif. Il n'a pas semblé utile de nommer l'action étatique au niveau local avant 1865. Pourquoi ? Parce qu'auparavant, d'aucuns entretenaient volontairement la confusion et évoquaient la décentralisation comme étant l'action locale de l'État. Les exemples ne manquent pas, y compris dans les textes officiels. Le décret de décentralisation de 1852 fixe ainsi la compétence des préfets.

Deuxième remarque, jusqu'à quelle date doit-on remonter pour examiner cette idée décentralisatrice ? La date la plus logique est 1789 car, c'est durant cette première phase de la révolution que des décisions déjà significatives sont prises concernant l'administration locale. Pour les besoins de la présente intervention, nous fixerons une autre limite temporelle, à savoir l'année 1884 qui voit le vote d'une nouvelle loi sur les affaires communales.

Entre ces deux bornes, l'idée décentralisatrice va connaître de multiples avatars, réinterprétations, manipulations et utilisations³. Nous rencontrerons de nombreux auteurs, des

¹ O. Barrot, *de la centralisation et de ses effets*, Didier et compagnie, 1870, 179 p. ; p. 164.

² L. Aucoc, *Introduction à l'étude du droit administratif*, Paris, P. Dupont, 1865, 73 p. et *les controverses sur la décentralisation administrative*, Paris, Bureau de la revue politique et parlementaire, 1895, 57 p.

³ Pierre Bodineau, Michel Verpeaux, *Histoire de la décentralisation*, PUF, QSJ, 1993, 125 p. pour une approche générale. Pour des travaux spécialisés datant de cette période, entre autres, Prosper de Barante, *Des communes et de l'aristocratie*, Ladvocat, 1821, 256 p. ; Ferdinand Béchard, *Autonomie et césarisme, introduction au droit municipal moderne*, Durand et Pédone Lauriel, 1869, 190 p. ; Pierre Dessauet, *de l'organisation des communes et du pouvoir municipal selon la charte*, J.-G. Dentu, 1828, 232 p. ; Dupont-White, *la Liberté politique dans ses rapports avec l'administration locale*, Guillaumin, 1865, 360 p. ; Duvergier de Hauranne, *Réflexions sur l'organisation municipale et sur les conseils généraux de département et les conseils d'arrondissement*, Hacquart, 1818, 170 p. ; Edouard de Marcère, *La Décentralisation, projet de réforme de la loi municipale de 1884*, Larose, 1895, 140 p. ; Vivien, *Etudes administratives*, tome 2, Guillaumin, 1859, 120 p.

personnages connus comme Odilon Barrot, Benjamin Constant, Pierre Joseph Proudhon ou encore Alexis de Tocqueville, des penseurs moins visibles, comme Béchard ou Victor Considérant. Leur regard permet de mieux comprendre la naissance et le développement de l'idée décentralisatrice. Un autre aspect souligne le caractère profondément politique de cette distinction. À plusieurs reprises, nous rencontrerons des penseurs et des acteurs qui, en raison des circonstances, auront changé d'opinion. Deux exemples permettent d'illustrer dès cette introduction ces revirements politiques voire politiques. Premier exemple, un acteur républicain, Boissy d'Anglas. Orateur de la révolution, acteur en 1791 mais aussi en 1793 et en 1795, Boissy d'Anglas se prononce en faveur des libertés locales du moins au début de la révolution car il y voit un moyen d'éviter une trop grande concentration du pouvoir entre les mains du roi. Mais, dès que l'organisation politique a été transformée, c'est-à-dire après l'avènement de la république sur une base électorale, il inverse sa réflexion voyant dans le niveau local un danger potentiel pour le niveau étatique en raison des résistances possibles aux grandes décisions prises par la majorité. Second exemple, un acteur monarchiste, François Guizot. Alors qu'il se trouve dans l'opposition, durant la Restauration, Guizot développe une réflexion majeure en matière de décentralisation. Il insiste sur l'importance des pouvoirs locaux et sur leur développement nécessaire dans un régime politique. Au contraire, une fois parvenu au pouvoir, après 1830, il se fait le chantre d'une centralisation nécessaire dotée d'instruments locaux efficaces et soumis. Les institutions locales ne doivent être, dans ce cadre particulier, que des outils dépendants du niveau central. On comprend ici l'importance de l'idée décentralisatrice et surtout la difficulté de comprendre cette idée dans un contexte politique instable.

Comment aborder les liens entre droit étatique et droit local au regard de l'histoire des idées politiques ? Au fond la question centrale réside dans la place du droit local : est-il un complément, une partie ou un concurrent du droit étatique ? La décentralisation, le droit local dans l'État, naît d'une double opposition, au droit local de l'État tout d'abord, que l'on va dénommer par la suite déconcentration, au droit local opposé à l'État, ensuite. C'est ce double refus qui doit donner corps au droit local dans le courant du XIX^e siècle.

I/ Le droit local et le droit étatique, entre confusion entretenue et opposition.

Deux autres mouvements évoquent l'organisation locale et ses rapports au droit étatique. Le premier fait du niveau local un niveau de l'intervention de l'État (il sera dénommé déconcentration). Il cherche à confondre dans une même politique les deux niveaux d'intervention en insistant sur leur nécessaire dépendance. Le second vise à opposer les deux niveaux, étatique et local, pour faire naître un système local concurrent sous une forme parfois fédérale, parfois provinciale. Si nous adoptons une approche moderne, la distinction entre la décentralisation et les deux concepts précités est flagrante. Pourtant, lorsque nous parcourons les travaux du XIX^e siècle, cette séparation paraît beaucoup plus délicate à établir. On constate que le terme de décentralisation est fréquemment utilisé pour définir le droit local de l'État c'est-à-dire l'action étatique au niveau local, sans autonomie, et même parfois utilisé pour revendiquer une véritable approche locale, visant à l'indépendance, au besoin contre l'État.

A/ Le droit local de l'État.

Ce premier sens recouvre notre approche de la déconcentration. Pourtant, sous l'expression « administration territoriale » ou « administration locale », les penseurs et les législateurs n'hésitent pas à aborder des problématiques qualifiées parfois de décentralisatrices.

L'idée avancée est de rapprocher l'action de l'État du terrain, ce qui semble une évidence logique. Pour cela, les régimes successifs vont multiplier les textes.

1/ Rapprocher l'action étatique, les idées locales.

Le paradoxe veut que, concernant les idées, l'action étatique par l'intermédiaire du niveau local soit défendue tout à la fois par des républicains et par des monarchistes alors qu'elle est le résultat à titre principal des politiques consulaires et impériales.

a/ Les républicains favorables à l'action étatique.

Nous citerons deux exemples d'acteurs favorables à cette organisation, au détriment de l'approche locale.

Le premier est un révolutionnaire de 1793, Saint-Just. Bien que son intervention se situe avant la création des préfets, elle est très intéressante en ce qu'elle reflète déjà les préoccupations de certains responsables politiques. Dans son projet de constitution, datée de 1793, Saint-Just fait référence à une organisation locale, élu, composé de l'équivalent de nos communes. Ces conseils de communauté, qualifiés d'administration locale sont « *chargés de la répartition des contributions directes, de la réparation, de la confection des routes, de l'entretien des ouvrages publics, des levées de troupes dans les communes et autres objets d'administration qui leur sont confiés par les directoires* ». Le dernier élément est essentiel pour comprendre la conception et ses conséquences : la compétence est limitée et exercée sous le contrôle de structures en lien avec l'État. C'est sur ce point qu'il faut insister. Le système est hiérarchisé pour éviter toute désobéissance et toute opposition à l'État. Saint-Just s'en explique dans son discours sur la division constitutionnelle du territoire en mai 1793 : administrativement nécessaire, la division du territoire devient néfaste si elle est dotée d'une dimension politique. L'exemple cité, la Vendée, démontre l'existence de sous-entendus politiques majeurs⁴. Une administration locale n'est possible et utile que si elle est fidèle au pouvoir en place ; il ne peut être question d'opposition éventuelle ou de contre-pouvoir. L'administration locale est d'abord une administration de l'État. Il ne peut être question de voir naître une résistance ou une limite face à l'État.

Le deuxième défenseur républicain est plus affirmatif encore. Connue sous le pseudonyme de Timon pour ses nombreux pamphlets contre la monarchie et son organisation, Louis Marie de Lahaye, vicomte de Cormenin, développe une conception singulièrement restreinte des pouvoirs locaux. Dans *de la centralisation* en 1842⁵, il défend explicitement ce mode d'administration en soulignant l'importance d'une cohérence de l'action publique. Les structures locales ne sont que des niveaux d'intervention publique et en aucun cas des dispositifs politiques. Il ne s'agit pas pour autant de supprimer toute organisation municipale ou départementale. Cormenin offre même un véritable manuel à destination des maires et officiers municipaux dans un ouvrage intitulé *Le maire de village* en 1847. Il y détaille les devoirs d'un magistrat municipal envers le gouvernement en des termes sans équivoque : « *un Maire en sa qualité de maire doit être aussi fidèle qu'un ministre. Il a juré qu'il le serait ; cela suffit. Qui l'obligeait à se laisser nommer maire ? Personne. Tout maire est fonctionnaire ; tout fonctionnaire est un mandataire ; tout mandataire doit un bon et loyal compte à son mandant* »⁶.

b/ Les monarchistes, l'autre approche de l'action étatique au niveau local.

Pour comprendre l'engagement de certains penseurs et acteurs sur ce terrain, il convient d'évoquer une spécificité française, l'existence d'un courant libéral étatique. Ce courant incarné

⁴ In Saint-Just, *Œuvres complètes*, Lebovici, 1984, pp. 426-427, 436-437 et 444-445.

⁵ Cormenin, *De la centralisation*, Paris, Pagnerre, 1842, 159 p.

⁶ Cormenin, *le Maire de village*, Paris, Pagnerre, 1847, p. 14.

par le mouvement doctrinaire prône le libéralisme tout en fondant une politique d'Etat. Deux de ses membres, Guizot et Barante, font d'ailleurs partie des principaux penseurs de la dépendance locale vis-à-vis de l'Etat.

François Guizot est un opposant à la monarchie de la Restauration mais parce qu'il défend les idées libérales. C'est d'ailleurs sur ce point qu'il faut relever un revirement de l'homme politique. Devenu acteur politique central, membre des gouvernements de la monarchie de juillet, et même chef du gouvernement, Guizot renie sa conception initiale de l'action locale. Pour le comprendre, une comparaison entre de texte, rédigé à plus de 15 ans de distance, est éclairante. Il suffit de relire *Des moyens d'opposition et de gouvernement* pour trouver ce qui ressemble à un plaidoyer en faveur de l'action locale : « si les citoyens intervenaient réellement dans l'administration locale, nous ne verrions pas tous les conseils généraux unanimement silencieux ou complaisants sous un système politique qui, bon ou mauvais, déplaît à coup sûr à une grande partie du public (...). Libres et actifs ces corps offriraient à l'opposition des moyens d'action réguliers (...). Si les communes jouissaient dans leurs affaires de quelque indépendance, ces affaires seraient réglées non d'une façon uniforme et qui ne tient compte d'aucune différence mais selon les intérêts et l'esprit dominant dans chaque lieu »⁷. Profession de foi évidente en une décentralisation utile et nécessaire, ce texte n'en est pas moins la déclaration d'un opposant au pouvoir politique en place. Le caractère circonstanciel d'une telle affirmation est démontré lorsque l'on se penche sur les raisonnements du même penseur quelques années plus tard, alors qu'il défend cette fois le pouvoir en place. Selon Guizot, après 1830, il s'agit explicitement d'intégrer la dimension locale dans ce nouveau pouvoir social qu'il appelle de ses vœux. L'action locale est par conséquent expressément limitée dans ses compétences comme dans ses fondements. Fondées sur le cens, les structures locales offrent l'image de la bourgeoisie qui gère le pays. Guizot veut « une administration locale homogène, dirigée par le même esprit, empreinte de cette unité, de cette harmonie avec le centre de l'Etat, avec la majorité parlementaire et l'administration générale »⁸. Dans cette optique, les représentants locaux, élus par le système censitaire, ne sont que les agents du pouvoir central...

Un autre monarchiste, du même courant que Guizot, les doctrinaires, complètent cette conception. Selon Barante, le niveau local est lié au niveau national, ceci correspond même à une logique politique générale. Le pouvoir local doit permettre de faire émerger une nouvelle couche de dirigeants dans la société. Barante espère faire apparaître entre 30 et 40 citoyens de valeur par canton qui puissent être formés pour débattre et se préparer à devenir éventuellement des députés⁹. Le système local serait donc avant tout une préparation pour les futurs notables du pouvoir principal de la société. Dans cette perspective, les compétences locales, principalement départementales, seront très limitées et resteront totalement dépendantes de l'Etat. La logique ici est limpide : l'action de l'Etat a besoin du niveau local mais doit être assurée de sa fidélité et de sa soumission.

Les textes adoptés confirment cette approche.

2/ Rapprocher l'action de l'Etat, les réalisations préfectorales.

L'idée de créer un niveau local afin de faciliter le travail étatique remonte à la loi de pluviôse an VIII¹⁰. Cette origine consulaire textuellement parlant n'est que la consécration d'une

⁷ Guizot, *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, texte datant de 1820-1821, réédité par Belin, 1988, 253 p. ; pp. 199-200.

⁸ Discours du 3 mai 1837, in Guizot, *Histoire parlementaire de France, recueil complet des discours prononcés dans les chambres de 1819 à 1848*, vol. III, Michel-Lévy Frères, 1863, p. 85.

⁹ Prosper de Barante, *De la Décentralisation en 1829 et en 1833: Étude précédée de quelque mots sur le projet de Nancy par M. Robert de Nervo*, Douniol, 1866, 356 p.; pp. 227-228.

¹⁰ Sur cette loi voir entre autres, Benoît Mercuzot, *La Loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après: survivance ou pérennité?*, Publications du Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, Presses

idée généralisée à cette époque. Les régimes suivants vont s'empresse de systématiser cette approche en tirant le meilleur parti d'une telle organisation hiérarchique.

a/ Aux origines, la consécration consulaire.

On retient habituellement le texte sur la division du territoire pris durant le Consulat, c'est-à-dire durant la partie personnelle de la république révolutionnaire, comme point d'origine de l'action locale de l'État. Toutefois, avant d'étudier ce texte évidemment majeur, il convient de préciser que la République de 1793 avait déjà envisagé, sans le systématiser, un tel dispositif.

Confrontée à des difficultés d'application locale et du suivi des décisions, en particulier en matière militaire, la Convention décide à l'automne 1792 d'envoyer des commissaires, c'est-à-dire des députés membres de l'assemblée, en mission dans les départements. Ces premières missions demeurent limitées jusqu'en avril 1793, date qui voit l'adoption de plusieurs textes généralisant cette procédure. On ne parle pas d'envoyés permanents du pouvoir mais de représentants en mission qui doivent rendre des comptes à l'assemblée. Les pouvoirs majeurs qui leur sont parfois confiés, le fait qu'ils soient envoyés dans leur département d'origine au nom de la Convention, évoquent déjà un bras local de l'action étatique¹¹. Assurément, il ne s'agit pas d'envoyés de l'exécutif puisque la convention agit seule en la matière. Cependant, l'idée d'un échelon local chargé de répercuter les décisions étatiques et de faire remonter les réactions sur le terrain fait son chemin dès cette époque.

C'est la loi de pluviôse an VIII qui donne l'impulsion décisive. Présentée par celui qui va devenir ministre de l'intérieur du Consulat, le comte Jean Antoine Chaptal, cette loi comporte déjà tous les éléments qui entretiendront la confusion. Elle fixe des institutions locales, des conseils, au niveau départemental et communal, mais se garde bien de les rendre autonomes d'une quelconque façon. D'une part, les conseils sont nommés. D'autre part, la vraie décision se trouve entre les mains d'un envoyé de l'État, préfet pour le département, sous-préfet pour l'arrondissement, maire pour la commune. Chaptal a même cette formule éclairante : « *le préfet essentiellement occupé de l'exécution transmet les ordres au sous-préfet, celui-ci aux maires des villes, bourgs et villages, de manière que la chaîne d'exécution descend, sans interruption, du ministre à l'administré, et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique* »¹². Les conseils délibérants sont essentiels pour l'action mais ils demeurent ce qu'ils sont par nature : des conseils.

b/ La pérennisation.

D'aucuns comme Prévost Paradol se sont étonnés de l'extraordinaire capacité de résistance des structures étatiques consulaires et impériales. De fait, bien que créés par le pouvoir du consul, au nom de la centralisation, les préfets ont été conservés par les deux monarchies qui succèdent à l'Empire en 1814 et en 1830, et par la II^e République. Le second Empire confirme leur place et même la III^e République en fait des acteurs majeurs.

Le retour des Bourbons en 1814, puis en 1815 définitivement cette fois, ne se traduit pas par un abandon de la division locale. Au contraire, le pouvoir central a pleinement conscience de l'utilité de l'action locale de l'État¹³. Les acteurs politiques de la Restauration inscrivent l'organisation préfectorale dans une logique qui restera pour partie inchangée sous la Monarchie de juillet. Politiquement, le niveau local est essentiel. Ceci s'explique car la

Universitaires de France - PUF, 2000, 291 p.; Eric Pelisson, *La Loi du 28 pluviôse an VIII, deux cents ans après: le préfet et les libertés (XIXe-XXe siècles)*, actes du colloque du 1er et 2 décembre 2000, Presses Univ. Limoges, 2001, 334 p.

¹¹ Michel Biard, « les pouvoirs des représentants en mission sous la Convention », *Annales Historiques de la Révolution française*, 311, 1998, 3-24.

¹² Jean-Antoine Chaptal, discours devant le corps législatif, session du 28 pluviôse an VIII, archives parlementaires, 2e série, vol. 1; p. 230.

¹³ Nicholas Richardson, *The French Prefectoral Corps, 1814-1830*, Cambridge University Press, 1966, 263 p.

Restauration a choisi de conserver l'idée d'élections au niveau national. Or, l'une des principales questions réside dans la constitution des listes et l'organisation des scrutins. Le choix des préfets devient primordial car c'est cet échelon qui régit le vote. Les préfets deviennent donc des proches du ministère en place. Soumis aux éventuelles difficultés du gouvernement dont ils dépendent, ils sont les premiers à surveiller les élections et, matériellement, à tout faire pour les influencer. Dans un tel système, sous la Restauration, les sous-préfets occupent une place plus neutre. Notables locaux, ils demeurent liés à leurs arrondissements et ils ne subissent pas nécessairement les pressions politiques directes.

La situation change sensiblement avec la Monarchie de juillet malgré une certaine similitude d'organisation préfectorale. Certes, le niveau préfectoral demeure essentiel mais pour des raisons circonstancielles et électorales les sous-préfets occupent une place inédite. Le niveau sous-préfectoral prend une nouvelle ampleur. L'extension encore modérée du suffrage implique de mieux organiser les scrutins locaux. Préfets et sous-préfets deviennent des agents du gouvernement en place et non plus de l'État. La modification qui affecte les sous-préfets est directement liée au mode de scrutin choisi. Avec la mise en place du scrutin d'arrondissement majoritaire à trois tours, par les lois organiques du 19 avril 1831, la question électorale est posée au niveau de l'arrondissement et non plus au niveau du département. Ceci conduit automatiquement à politiser le rôle du sous-préfet¹⁴. À ce titre, la période 1840 - 1848 est décisive puisque la suprématie de Guizot au niveau national dépend justement de la stabilité électorale et de l'influence du gouvernement sur les élections.

Avec la II^e République, il est indispensable de s'adapter aux nouvelles circonstances en raison du suffrage universel pratiqué. Les préfets perdent une partie de leur influence mais n'en demeurent pas moins des agents efficaces au niveau local. Les relations entre le ministère de l'intérieur et ses agents fidèles rythment la république qui, malgré sa brièveté, offre de nombreux exemples des difficultés locales.

Étape supplémentaire, aux conséquences nombreuses, le Second Empire et avant lui la brève république décennale confirment l'organisation territoriale. Le texte symbolique, le décret de 1852, est révélateur sur ce point, puisqu'il consacre les préfets et leur rôle dans un texte intitulé décret de décentralisation. La confusion est volontairement entretenue¹⁵. Durant le

¹⁴ Louis Berges, « de Balzac à Anatole France, les élections et le corps préfectoral vus par les romanciers du XIX^e siècle », Pelisson, *La Loi du 28 pluviôse an VIII...*, op. cit., pp. 173-186, p. 175.

¹⁵ N°3855 - Décret sur la Décentralisation administrative du 25 Mars 1852, en voici le texte: « Louis-Napoléon, Président De La République Française, Considérant que, depuis la chute de l'Empire, des abus et des exagérations de tout genre ont dénaturé le principe de notre centralisation administrative, en substituant à l'action prompte des autorités locales les lentes formalités de l'administration centrale ; Considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près ; qu'en conséquence, autant il importe de centraliser l'action gouvernementale de l'État, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative ; Sur le rapport du ministre de l'intérieur ; Le Conseil des ministres entendu, DÉCRÈTE :

Art. 1er. Les préfets continueront de soumettre à la décision du ministre de l'intérieur les affaires départementales et communales qui affectent directement l'intérêt général de l'État, telles que l'approbation des budgets départementaux, les impositions extraordinaires et les délimitations territoriales ; mais ils statueront désormais sur toutes les autres affaires départementales et communales qui, jusqu'à ce jour, exigeaient la décision du chef de l'État ou du ministre de l'intérieur, et dont la nomenclature est fixée par le tableau A ci-annexé.

2. Ils statueront également, sans l'autorisation du ministre de l'intérieur, sur les divers objets concernant les subsistances, les encouragements à l'agriculture, l'enseignement agricole et vétérinaire, les affaires commerciales et la police sanitaire et industrielle dont la nomenclature est fixée par le tableau B ci-annexé.

3. Les préfets statueront en conseil de préfecture, sans l'autorisation du ministre des finances, mais sur l'avis ou la proposition des chefs de service, en matière de contributions indirectes, en matières domaniales et forestières, sur les objets déterminés par le tableau C ci-annexé.

4. Les préfets statueront également, sans l'autorisation du ministre des travaux publics, mais sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef, et conformément aux règlements ou instructions ministérielles, sur tous les objets mentionnés dans le tableau D ci-annexé.

Second Empire, ce niveau de l'action de l'État se révèle essentiel en particulier en raison de l'impact économique de l'action préfectorale. C'est en effet dans les mains des préfets qu'est placée l'action économique du régime en matière de développement industriel, technique et urbain. Les deux exemples les plus symboliques sont donnés par le préfet de Paris, le Baron Haussmann qui lance une vaste reconstruction de la capitale, et le préfet des Bouches du Rhône, Maupas qui œuvre à la modernisation de sa propre administration en édifiant une nouvelle préfecture dans le cadre d'un plan général d'urbanisation et de rénovation¹⁶.

Quant à la III^e République, elle voit le développement d'un corps préfectoral constitué de deux niveaux travaillant ensemble. Les sous-préfets peuvent même connaître une nomination comme préfets, ce qui contribue à améliorer la cohésion de l'ensemble administratif. Mais, surtout, les préfets conservent une action politique, parfois décisive. Ils sont toujours les agents du ministère mais agissent aussi au nom de l'État. Dès le début de la III^e République, ils sont confirmés dans leur rôle et dans leur importance¹⁷.

Ce premier mouvement qui fait de la structure locale un instrument de l'État connaît un exact opposé qui veut au contraire faire du niveau local un concurrent de l'État.

5. Ils nommeront directement, sans l'intervention du Gouvernement et sur la présentation des divers chefs de service, aux fonctions et emplois suivants :

- 1° Les directeurs des maisons d'arrêt et des prisons départementales ;
- 2° Les gardiens des dites maisons et prisons ;
- 3° Les membres des commissions de surveillance de ces établissements ;
- 4° Les médecins et comptables des asiles publics d'aliénés ;
- 5° Les médecins des eaux thermales dans les établissements privés ou communaux ;
- 6° Les directeurs et agents des dépôts de mendicité ;
- 7° Les architectes départementaux ;
- 8° Les archivistes départementaux ;
- 9° Les administrateurs, directeurs et receveurs des établissements de bienfaisance ;
- 10° Les vérificateurs des poids et mesures ;
- 11° Les directeurs et professeurs des écoles de dessin et les conservateurs des musées des villes ;
- 12° Les percepteurs surnuméraires ;
- 13° Les receveurs municipaux des villes dont le revenu ne dépasse pas trois cent mille francs ;
- 14° Les débitants de poudres à feu ;
- 15° Les titulaires des débits de tabac simples dont le produit ne dépasse pas mille francs ;
- 16° Les préposés en chef des octrois des villes ;
- 17° Les lieutenants de louveterie ;
- 18° Les directeurs des bureaux de poste aux lettres dont le produit n'excède pas mille francs ;
- 19° Les distributeurs et facteurs des postes ;
- 20° Les gardes forestiers des départements, des communes et des établissements publics ;
- 21° Les gardes champêtres ;
- 22° Les commissaires de police des villes de six mille âmes et au-dessous ;
- 23° Les membres des jurys médicaux ;
- 24° Les piqueurs des ponts et chaussées et cantonniers du service des routes ;
- 25° Les gardes de navigation, cantonniers, éclusiers barragistes et pontonniers ;
- 26° Les gardiens de phares, les canotiers du service des ports maritimes de commerce, baliseurs et surveillants de quais ,

6. Les préfets rendront compte de leurs actes aux ministres compétents dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseront.

Ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par les ministres compétents.

7. Les dispositions des articles 1, 2, 3, et 5 ne sont pas applicables au département de la Seine.

8. Les ministres de l'intérieur, des finances, des travaux publics, de l'instruction publique et de la police générale, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret.

Fait au palais des Tuileries, le 25 Mars 1852 ».

¹⁶ Jean-Claude Yon, *Le Second Empire: Politique, société, culture*, Armand Colin, 2004, 256 p.

¹⁷ Pierre Henry, *Histoire des préfets: Cent cinquante ans d'administration provinciale, 1800-1950*, Nouvelles Editions Latines, 1950, 360 p.; p. 133.

B/ Le droit local contre l'État.

La décentralisation parce qu'elle signifie aussi l'action locale n'est pas le privilège des acteurs étatiques. Certains défenseurs de l'esprit local n'hésitent pas à se référer à ce concept afin de définir leur propre conception de l'idée locale. Paradoxalement, des mouvements aux visées très éloignées se réclament de cette conception, faisant du niveau local un concurrent, si ce n'est un adversaire, du niveau étatique : les contre-révolutionnaires, qui vont influencer les provincialistes, et une frange spécifique des socialistes qui privilégie le droit local par rejet de l'État.

1/ Le provincialisme, une décentralisation politiquement engagée.

L'État jacobin est l'une des principales causes de cette réaction idéologique. Cependant, restreindre à la seule contre-révolution un tel mouvement serait une erreur car il connaît des développements significatifs durant le XIX^e siècle, y compris en ce qui concerne les réalisations locales.

a/ La contre-révolution comme origine.

Le terme en lui-même se veut révélateur. Les contre-révolutionnaires sont des adversaires du mouvement français qui commence en 1789. Parfois plus hostiles aux transformations datées de 1793 qu'aux approches initiales, ces penseurs se fondent sur les excès du régime pour défendre une vision locale, opposée et concurrente.

Mythifiée, une période spécifique est souvent évoquée à l'appui de cette résistance, la réaction vendéenne de 1793-1794. Au-delà de l'approche transformée par les versions de certains de ses partisans, la révolte vendéenne dispose bien d'un volet institutionnel qui se fonde sur les institutions de l'ancienne France. Ces libertés locales que les chouans souhaitent défendre sont les premières armes de résistance face au pouvoir parisien.

Les penseurs contre-révolutionnaires reprennent cette approche dans leur défense d'une profonde transformation de la France, visant à restaurer l'ordre ancien. Les figures les plus connues, Bonald et Maistre, condamnent les excès révolutionnaires et s'efforcent de magnifier l'ancien régime. Les différences existent toutefois entre les deux hommes. Joseph de Maistre veut un retour à la monarchie traditionnelle tandis que Louis de Bonald condamne simplement l'évolution, sans proposer un véritable modèle de remplacement. En matière locale, l'approche de Bonald est la plus intéressante. Il faut reconstruire des associations de toutes natures contre l'individualisme né de la révolution. La société doit dominer l'individu, le façonner et non le contraire. Pour cela, il faut faire renaître une aristocratie. Avec elle, doivent être consacrés les corporations, les structures locales et un système régional. Bonald pose déjà les fondements de ce système. Il rédige un vibrant plaidoyer en faveur de la Commune, élément central de la société : « *La commune, je le répète, est l'élément politique d'une nation monarchique, la véritable famille politique; et c'est aussi avec la constitution de la commune ou son affranchissement qu'a commencé en France la forme régulière et mieux déterminée de la constitution de l'État. La commune, qu'on me permette cette comparaison, est, dans le système politique, ce que le franc est dans le système monétaire, l'unité première et génératrice, l'unité indivisible, parce qu'on ne peut la diviser sans tomber dans des fractions sans valeur et des monnaies sans poids et sans titre. Et remarquez que la commune est un corps plus réel, plus solide, plus visible que le département ou le royaume, qui sont plutôt des corps moraux.* »¹⁸. Mais il ne le fait que pour mieux insister sur les nécessaires limites des compétences à ce niveau.

¹⁸ Louis Gabriel Ambroise de Bonald, *Pensées sur divers sujets et discours politiques*, Volume 2, Le Clerc, 1817, 393 p.; p. 341.

Selon lui, le vrai pouvoir doit être dans la province, « *il faut faire quelque chose des provinces si des provinces on veut faire un royaume. cette centralisation si vantée, ruineuse pour l'administration, mortelle pour la politique, et qui ne sert qu'à agrandir une ville déjà trop grande et à enrichir les habitants, dissout la nation. le pays le plus résistant d'Europe et le plus stable est celui où chaque province est un royaume, chaque chef-lieu une capitale, où le roi est partout, comme Dieu sur nos autels, en présence réelle. dans la machine de l'Etat, quand le mouvement se fixe au centre, il s'éteint aux extrémités. c'est ainsi, c'est alors que la vie cesse dans les êtres animés. Il faut, dans un Etat centralité de surveillance; tout autre centralité, d'opinions, de connaissances administratives, d'instruction publique surtout n'a jamais servi, ne servira jamais que les révolutions qui rayonnant du centre dans toutes les parties on, quand il le faut, les journaux pour dépêches et le télégraphe pour courrier* »¹⁹.

L'idée demeure à l'état d'idée. Les réalisations manquent pour comprendre concrètement ce que cette contre-révolution institutionnelle aurait impliqué.

b/ Le provincialisme.

La situation est très différente pour le second mouvement, le provincialisme. D'abord parce qu'il trouve des soutiens nombreux qui donnent une vision construite de la réforme à mener. Ensuite parce que des réalisations voient le jour, certes encore maladroitement, mais mettant en lumière les buts poursuivis.

Au rang des penseurs et des acteurs, on peut citer Béchard, Fiévée, mais aussi Kergolay ou le plus sulfureux Gobineau. Leur origine est identique, le légitimisme, c'est-à-dire le courant monarchiste favorable à l'ancienne France et à ses institutions. Selon eux, le niveau local doit servir afin de restreindre la victoire parisienne des tenants du nouveau régime, Monarchie de juillet ou II^e république.

Lors de la Restauration, les deux premiers insistent sur la nécessité de revenir à des institutions locales puissantes, détachées du niveau national. Le premier commente les débats parlementaires de 1815 et précise : « *je ne négligerai rien de ce qui peut contribuer au rétablissement des libertés des communes et des provinces (...). Ces libertés ont fait la gloire de notre monarchie (...). Il faut refaire notre nation afin qu'elle ose se confier au pouvoir et qu'elle puisse le défendre contre toutes les factions* ». Dans son compte-rendu des travaux de l'année suivante, il exprime clairement ses vues : le danger réside dans la suprématie parisienne. Les provinces et les départements doivent être des contrepoids à toute mesure dangereuse prise par le centre. La lutte contre la centralisation est donc une lutte contre un pouvoir potentiellement oppressif²⁰. Pour Béchard, la conception est identique. Il s'agit là aussi d'un ultraciste devenu légitimiste après 1830 qui défend une décentralisation politique au nom de l'aristocratie. Etudiant cet auteur, Lucien Jaume le définit par une formule très pertinente : « *la sauvegarde par l'esprit de localité* » ; il y a chez Béchard une tendance nettement réactionnaire attachée à un esprit local, hérité du passé aristocratique et monarchique²¹.

Dans cette perspective, les deux hommes se placent au cœur même du mouvement légitimiste qui, durant la Monarchie de juillet, va poursuivre cette réflexion. Dans le journal *le légitimiste*, en 1834, les principaux concepts en matière d'organisation locale de ce courant sont décrits. Aux yeux des rédacteurs de cet organe de presse, le niveau local doit permettre de refonder l'Europe moderne en insistant sur les contre-pouvoirs nécessaires face à l'État. Il faut éviter les confrontations entre les États et privilégier la coordination à l'intérieur des États entre plusieurs entités distinctes, et entre les États au moyen d'une vaste association des intérêts. Les rédacteurs n'hésitent pas à affirmer : « *à ce morcellement des nations et des provinces, du pouvoir et des libertés, il faut opposer leur alliance, leur association, de manière que non*

¹⁹ Bonald, *Pensées sur divers sujets...*, op. cit., pp. 353-354.

²⁰ Fiévée, *Histoire de la session de 1815*, p. 189 et *Histoire de la session de 1816*, p. 489.

²¹ Lucien Jaume, *L'Individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Fayard, 1997, 591 p. ; pp. 323 et suiv.

seulement la France, mais l'Europe entière, forme une vaste association d'intérêts communaux, provinciaux et nationaux, basée sur la spécialité et la vie propre de chaque membre de l'agrégation... ». L'idée va très loin puisqu'il s'agit tout simplement de donner aux provinces une existence légale et autonome. Dans la perspective des légitimistes, « *toutes les provinces de France s'uniraient entre elles pour arriver à leur émancipation administrative et à la conservation de leur existence politique, comme parties libres, intégrant et inviolables de la monarchie, et elles s'uniraient, comme composant la véritable France, à toutes les nations, à toutes les spécialités sociales de l'Europe, pour arriver à ce libre développement d'organes monarchiques, qui constituent l'Europe civilisée, et au rétablissement de ces lois naturelles qui font le nerf et toute la vie du continent et sans lesquelles il tomberait dans une effroyable anarchie* »²². On peut penser qu'il s'agit d'un mouvement limité, les demandes sont d'ailleurs potentiellement utilisables par les tenants d'une approche modérée, après révision.

Tel n'est plus le cas pour les idées de Kergolay et Gobineau. Louis de Kergolay et Arthur de Gobineau sont deux légitimistes, engagés contre le pouvoir monarchique de Louis-Philippe puis contre la Deuxième République dans les idées qu'elle prône dans ses premiers mois. Gobineau fera partie d'un cabinet ministériel, comme adjoint au ministre des affaires étrangères, en 1849, mais ceci s'explique par la victoire d'une majorité monarchiste aux élections législatives. Ce même Gobineau est surtout connu pour son ouvrage très violemment critiqué à juste titre sur l'inégalité des races.

Les deux hommes se réunissent en 1847 pour publier la revue provinciale²³. Ils y défendent un retour aux provinces d'ancien régime contre la centralisation gouvernementale et administrative. La décentralisation doit avoir un volet politique fort pour en faire un contre-pouvoir, un concurrent face à l'État. Cette même vision posant le problème de la juste définition de la décentralisation se trouve symboliquement au cœur d'une lettre du comte de Chambord, héritier légitimiste du trône de France, en 1871. Celui-ci y défend la décentralisation et les libertés locales, insistant sur leurs liens avec les institutions traditionnelles de la France.

Ce courant connaît un début de réalisation locale à partir des travaux de l'association de Normandie. On ne peut pas parler d'institutionnalisation de la décentralisation gouvernementale mais cette association défend des réunions locales, d'abord à visées scientifiques, avant de développer une conception politique de l'action locale²⁴. Animé par trois hommes, Charles du Hérissier de Gerville, juriste et légitimiste, Auguste le Prévost, également juriste et orléaniste, et Arcisse de Caumont, avocat légitimiste, ce mouvement défend un échelon provincial et obtient une réalisation : l'institut des provinces créé à Paris en 1839. Il s'agit de créer un contre-pouvoir régional fort face à l'État. La réalisation s'arrêtera là car l'association normande acceptera par la suite une modification de son approche privilégiant une décentralisation administrative.

2/ Les socialistes, l'organisation locale improbable.

Parce que les socialistes étatiques l'ont emporté, sur le plan politique, on a tendance à oublier l'existence d'une frange de ce mouvement, assez importante, défendant l'action locale contre l'action étatique. Cette création d'un droit local indépendant, servant parfois de base aux droits étatiques, est défendue au milieu du XIX^e siècle. Mais, elle connaît aussi un début de réalisation dans les premières années de la III^e République.

²² *Le Légitimiste, conservateur des bonnes doctrines politiques, morales et littéraires*: journal mensuel, 1834, pp. 100-101

²³ Jean Boissel, *Gobineau*, Editeurs Berg International, 1993, 360 p.; pp. 307 et suiv.

²⁴ Christophe Boutin, « l'association normande, ou la décentralisation entre contre-pouvoir et contre-projet au XIX^e siècle », in *Décentraliser en France*, colloque de Caen, nov. 2002, sous la direction de Boutin et Rouvillois, F.-X. de Guibert, 2003, 308 p. ; pp. 137-168.

a/ L'approche idéologique, droit local ou droit fédéral.

Nous prendrons deux exemples très significatifs de ce mouvement, un défenseur de l'action au niveau local, Victor Considérant, et un penseur prônant un nouveau fédéralisme, Pierre Joseph Proudhon.

Disciple de Fourier, Considérant défend la commune en tant d'instrument principal de l'action politique²⁵. La commune, plus étendue que les petits villages, doit être la propriété de ses habitants et doit permettre le développement de l'industrie, de l'entreprise, de l'ensemble des arts et des éléments sociaux, au niveau communal. Elle doit changer de nom pour devenir la phalange et conduire non pas à une communauté de biens mais bel et bien à une cogestion de l'ensemble du système à partir du niveau communal. Victor Considérant reprendra cette priorité communale lorsqu'il défendra l'existence d'ateliers communaux pour organiser le travail en s'opposant aux ateliers sociaux au niveau étatique voulus par Louis Blanc.

Chez Proudhon, l'idée locale est d'abord fondée sur une négation, le rejet de l'État. Lorsqu'on étudie les travaux de Proudhon, on découvre assez rapidement que son idée d'anarchie correspond avant tout à une lutte contre l'État. Selon lui, la meilleure des manières pour éviter une toute-puissance étatique est de multiplier les associations entre les individus. L'idée fédérale qu'il défend recouvre deux aspects. D'une part, il s'agit de sociétés fondées sur des réseaux d'associations liées par contrat. Les contrats existent ainsi entre chefs de famille, communes, cantons et provinces et fixent les domaines de compétence et les droits de chacun. Le principe est l'autogestion : « *Ce qui fait l'essence et le caractère du contrat fédéral, et sur quoi j'appelle l'attention du lecteur, c'est que dans ce système les contractants, chefs de famille, commune, cantons, provinces ou états, non seulement s'obligent synallagmatiquement et commutativement les uns envers les autres, ils se réservent individuellement, en formant le pacte, plus de droits, de liberté, d'autorité, de propriété, qu'ils n'en abandonnent* »²⁶. D'autre part, il s'agit aussi d'une structure gouvernementale qui comporte un niveau fédéral avec une chambre des régions et une chambre des professions. Dans cette structure fédérale générale, Proudhon insiste sur un degré essentiel selon lui, la commune car c'est dans la commune que l'esprit social apparaît.

Mais cette approche ne demeure pas au seul niveau des idées.

b/ La dimension juridique de la Commune de Paris.

Inscrite dans l'histoire française, ayant également fait l'objet d'une mythification, la commune de Paris de 1871 offre un terrain fascinant d'expérimentations en matière de droit local.

Le mouvement qui commence avec l'élection d'un conseil municipal révolutionnaire, le 26 mars 1871, n'a duré que quelques semaines, stoppé par une répression à la fin du mois de mai. Cependant, au niveau institutionnel, cet épisode est instructif.

Dès le départ, un courant puissant défend l'idée fédérale, c'est-à-dire l'existence en France d'une fédération de communes dont Paris serait l'exemple et non la direction. La commune se constitue d'abord en pouvoir souverain, en créant des commissions dans de multiples domaines, force militaire, sûreté générale, finances mais aussi justice ou relations extérieures. Suivant cet exemple, des communes se constituent sur le territoire, à Lyon, à Saint-Étienne, au Creusot ou encore à Toulouse, avec plus ou moins de succès.

L'élément le plus intéressant concerne le fonctionnement de la Commune de Paris et ses buts généraux. La structure parisienne dispose d'un personnel, d'une force armée et d'un budget. Les mesures prises sont directement qualifiées de sociales puisqu'elles concernent par exemple

²⁵ Victor Considérant, *Destinée sociale*, Vol. 1, bureau de la phalange, 1837, 558 p.; p. 481 et suiv.

²⁶ Pierre-Joseph Proudhon, *Œuvres complètes de P.-J. Proudhon*, Vol. 8, Librairie Internationale, 1868, 320 p.; pp. 46 et suiv.

la remise de loyer, ou la réquisition de logements vacants. Mais les dispositions les plus fortes ne seront jamais engagées faute de temps (en particulier une législation du travail). À la mi-avril, la Commune veut lancer un mouvement national. Elle trouve un porte-parole dans un doctrinaire fédéraliste, journaliste de son état, Pierre Denis. Celui-ci rédige un exposé des fédérations des communes françaises : « *La Commune a le devoir d'affirmer et de déterminer les aspirations et les vœux de la population de Paris, ainsi que de préciser le caractère du mouvement du 18 mars, incompris, inconnu, calomnié par les hommes politiques qui siègent à Versailles. Cette fois encore, Paris travaille et souffre pour la France entière, dont il prépare, par des combats et des sacrifices, la régénération intellectuelle, morale, administrative et économique, la gloire et la prospérité. Que demande-t-il? La reconnaissance et la consolidation de la république. L'autonomie absolue de la Commune étendue à toutes les localités de la France, assurant à chacune l'intégralité de ses droits et à tout Français le plein d'exercices de ses facultés et ses aptitudes, comme homme, comme citoyens, comme travailleurs. L'autonomie de la Commune n'aura pour limites que le droit d'autonomie pour toutes les autres communes adhérentes au contrat dont l'ensemble doit assurer l'uniformité française. Les droits inhérents à la Commune sont: le vote du budget communal des recettes et des dépenses; la fixation et la répartition de l'impôt; la direction des services locaux, de la police intérieur et de l'enseignement; l'administration des biens appartenant à la Commune; le choix par l'élection ou le concours, avec responsabilité et droit permanents de contrôle, et la révocation des magistrats et fonctionnaires communaux de tout ordre; la garantie absolue de la liberté individuelle, de la liberté de conscience et de la liberté de travail; l'intervention permanente des citoyens dans les affaires communales pour la manifestation de leurs idées, par la libre défense de leurs intérêts; des garanties données à ces manifestations par la Commune, seule chargée de surveiller et d'assurer le libre et juste exercice du droit de réunion et de publicité; l'organisation de la défense urbaine et une garde nationale élisant ses chefs et veillant seule au maintien de l'ordre dans la cité. Paris ne demande rien de plus, à titre de garanties locales, à la condition, bien entendu, de retrouver dans la grande administration centrale et une délégation des Communes fédérales la réalisation et la pratique des mêmes principes. Mais à la faveur de son autonomie, et profitant de sa liberté d'action, il se réserve d'opérer comme il l'entendra chez lui les réformes administratives et économiques que réclame la population, de créer les institutions propres à développer et à propager l'instruction, la production, l'échange et le crédit, d'universaliser le pouvoir et la propriété suivant les nécessités du moment, le vœu des intéressés et les données fournies par l'expérience »²⁷.*

Certes, c'est là la contradiction majeure de ce système car, politiquement, la Commune de Paris est dominée par de fervents partisans de la centralisation, qui souhaitent utiliser la victoire parisienne pour s'emparer du pouvoir national. Néanmoins, l'existence même de ce manifeste et d'un mouvement fédéral au cœur même des communards est déjà en soi un événement pour l'idée fédérale.

II/ Le droit local dans l'État, la logique décentralisatrice.

C'est donc au milieu de ce débat idéologique que la signification actuelle de la décentralisation va apparaître. Elle est le fait de personnes engagées dans une défense spécifique du niveau local mais elle apparaît surtout comme le résultat de l'action successive des pouvoirs publics, conscients peu à peu de la nécessité existant d'un niveau local dans l'État.

A/ Les buts, l'action locale.

²⁷ Delachenalle, *La commune de Paris, ou La révolution communale et sociale*, É. Wittmann, 1871, 40 p.; p. 18.

De manière significative, l'action locale et la mise en place d'un droit local sont perçues comme nécessaires au bon fonctionnement de l'État. Il faut une action politique locale et une action administrative, les deux volets étant perçus comme indispensables et complémentaires.

1/ Le fondement électif.

Ici, il convient immédiatement de clarifier le propos. La décentralisation recherchée n'est pas le résultat d'une décentralisation gouvernementale. Au contraire, la décentralisation à fondement électif, défendue au XIX^e siècle, a pour but de créer un pouvoir politique local qui protège les intérêts locaux et non un pouvoir concurrent face à l'État.

L'un des penseurs qui soulignent cette nécessaire distinction est Alexis de Tocqueville dans la *Démocratie en Amérique* ouvrage rédigé en 1835. Il précise qu'il existe deux formes de décentralisation, l'une, gouvernementale, conduit à la fédération et l'autre, administrative, comporte un volet politique et un volet réglementaire. La décentralisation gouvernementale est, selon lui, dangereuse en France. Tocqueville fait une distinction majeure entre les deux concepts qui découlent de deux types d'intérêt. Dans une nation, il existe des intérêts et des politiques qui concernent l'ensemble de la population et le gouvernement en général. Il s'agit des intérêts nationaux. Mais il existe aussi des intérêts particuliers, qui concernent les localités elles-mêmes, les communes ou les départements. Selon Tocqueville, il faut centraliser la gestion des premiers car le gouvernement doit être uniforme et donner les mêmes règles sur tout le territoire pour les intérêts partagés par tous. En revanche, il faut décentraliser la gestion des seconds, des intérêts locaux, pour l'adapter aux besoins. Tocqueville évoque donc la nécessaire centralisation gouvernementale et la décentralisation administrative²⁸. De manière inattendue, il prend l'exemple américain. En fait, ce n'est pas celui de la fédération américaine mais bien l'exemple des États américains. Dans un État américain, le pouvoir gouvernemental, politique, est détenu par les autorités étatiques. Le système est centralisé au niveau gouvernemental étatique. En revanche, les questions locales, les intérêts locaux, et l'administration locale en général sont décentralisés jusqu'à l'excès selon lui. Il relève d'ailleurs le caractère souvent désorganisé ou brouillon de l'action locale tout en insistant sur son efficacité en termes de résultats. Il faut donc privilégier la centralisation gouvernementale et la décentralisation administrative.

C'est sur cette base que s'édifie la décentralisation élective au XIX^e siècle. Pour le comprendre, il faut évoquer la période révolutionnaire qui a connu les premières idées en la matière avant de s'intéresser au XIX^e siècle dans son ensemble pour relever les spécificités de certaines réflexions sur la question de la politique locale.

a/ La période révolutionnaire.

Dès la révolution, cette décentralisation élective a ses défenseurs. On les a d'ailleurs taxés de fédéralisme afin de discréditer leur vision²⁹. Il faut aborder cette question avec une relative prudence car la période elle-même contribue à rendre confuses les différentes positions politiques. Certains acteurs, favorables à une vraie décentralisation élective au niveau municipal sont taxés de fédéralisme, ce qui doit permettre à leurs opposants de les éliminer de l'arène politique. D'autres acteurs, initialement favorables à une décentralisation mesurée, opèrent un revirement total une fois parvenus au pouvoir.

Dans la première catégorie, on peut classer des personnalités comme Lanjuinais. Membre du groupe des girondins avec entre autres Brissot ou Condorcet, Lanjuinais ne partage pas leur conception fédéraliste qui voudrait morceler le territoire afin d'éviter une trop forte concentration des pouvoirs à Paris. Au contraire, il fait une distinction très forte entre fédération

²⁸ Tocqueville, *de la Démocratie en Amérique*, tome 1, Gallimard, Œuvres complètes, 1961, 465 p. ; pp. 86-87.

²⁹ Jean-Paul Clément, *Aux sources du libéralisme français: Boissy d'Anglas, Daunou, Lanjuinais*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2000, 310 p.

et libertés locales. À ses yeux, il faut surtout lutter contre la toute-puissance parisienne. C'est dans cette perspective, qu'il défend un transfert partiel de compétences accompagné d'un système électif au niveau communal. Il faut préciser que, selon Lanjuinais, le niveau départemental est un niveau d'action de l'État. Au contraire, et en cela Lanjuinais rejoint Sieyès, il est nécessaire de créer un véritable pouvoir municipal qui soit propre et qui permette de gérer les intérêts particuliers. Dans un ouvrage paru en 1819, *Constitutions de la France*, Lanjuinais reprendra cette idée en la systématisant. Il faut des élections à tous les niveaux, communes, districts, départements, afin de créer une vie municipale³⁰. Durant la révolution, Lanjuinais s'oppose avec virulence à la domination de Paris, en particulier à l'automne 1793 lorsque la commune de Paris prend des décisions en lieu et place de la population. Il a même cette formule à cette époque : « *il est vrai que la république n'est pas dans Paris quoi que cette ville agisse comme si elle était la république entière* »³¹. C'est dans cette opposition à la capitale qu'il faut voir la véritable origine de certaines positions favorables au niveau local sous la révolution.

D'autres acteurs révolutionnaires comme Boissy d'Anglas affirment en 1789 l'importance d'un niveau local pour contrebalancer la toute-puissance étatique, en l'occurrence royale. Mais cette prise de position est éphémère car très rapidement, pour prendre l'exemple de Boissy d'Anglas, le girondin se rend compte du danger que peut faire courir une structure locale si elle résiste au niveau national dans un cadre électif. Le principe électif pour Boissy d'Anglas ou Daunou doit permettre de fonder une construction rationnelle des découpages territoriaux.

On note aussi de nombreuses hésitations car, une fois le système national soumis au principe électif, certains défenseurs du niveau local commencent à douter de sa pertinence. Boissy d'Anglas en 1795 se fait même le défenseur d'une recentralisation en précisant : « *nous avons considéré l'administration intérieure de la république comme une émanation directe du pouvoir exécutif (...) L'administration doit être uniforme, régulière et constante dans sa marche, c'est la bienfaisante chaleur de l'astre du jour qui s'échappe de son sein pour pénétrer dans les lieux les plus reculés de la Terre (...) il faut un accord intime* »³².

Cet abandon de l'idée du pouvoir local élu, en grande partie dû à la crainte d'une résistance des niveaux locaux aux décisions nationales conduit à une mise en sommeil des idées décentralisatrices pendant plusieurs années. Pour autant, elles demeurent comme des hypothèses qui ne demandent qu'à ressurgir.

b/ Les périodes postérieures.

Dans le courant du XIX^e siècle, les développements en faveur de cette décentralisation vont se succéder.

Benjamin Constant défend ainsi un patriotisme de localité. Les intérêts locaux sont nécessairement chers aux habitants des localités. Il faut leur permettre d'agir politiquement afin de défendre leur vision locale. Dans ses *Principes de politique*, il consacre un chapitre complet aux questions locales. Il commence même ce chapitre par une réflexion significative : « *la direction des affaires de tous appartient à tous, c'est-à-dire aux représentants et aux délégués*

³⁰ Reproduit dans Œuvres de J-D Lanjuinais, avec une notice biographique par Victor Lanjuinais, tome 2, Dondey-Dupré Père et fils, 1832, 592 p. ; p. 207.

³¹ Discours du 19 décembre 1793, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur depuis la réunion des Etats-Généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789 - Novembre 1799)*, Volumes 14 à 15 de Réimpression de l'Ancien Moniteur depuis la réunion des Etats-Généraux jusqu'au Consulat, bureau central, 1840, 820 p.; p. 795.

³² Discours prononcé le 5 messidor an III, Réimpression de l'ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française, depuis la réunion des États-Généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799): Convention nationale, Volume 25, H. Plon, 1862, 800 p.; p. 101

de tous. Ce qui n'intéresse qu'une fraction doit être décidé par cette fraction : ce qui n'a de rapport qu'avec l'individu ne doit être soumis qu'à l'individu (...) »³³.

Cette idée d'éducation politique locale est également au cœur des problématiques tocquevillienne. Selon l'auteur normand, le niveau local doit servir pour entraîner politiquement les individus. Ceux-ci doivent être conscients de l'importance de l'action politique. Parce que les politiques locales les concernent, ils sont enclins à intervenir et à développer leur sens de la citoyenneté. Ceci est essentiel car cette école de citoyenneté est nécessaire pour former des électeurs au niveau national. Il se place ici dans la perspective d'une mise en œuvre progressive du suffrage universel et dans l'accès du plus grand nombre au droit de vote. S'il souhaite une décentralisation politique réelle, c'est en raison de la propension démocratique à centraliser, s'il veut motiver l'action politique, c'est avant tout pour lutter contre l'individualisme démocratique et ses conséquences politiques³⁴.

Une lecture approfondie permet de replacer cette conception décentralisatrice dans la révolution démocratique qui, selon Tocqueville explique les évolutions en cours. On retrouve de la sorte trois phases de la révolution. La première phase connaît une décentralisation instinctive (la féodalité). La deuxième s'appuie sur la centralisation avant de pouvoir développer une décentralisation raisonnée dans un troisième temps³⁵. Il s'agit de construire une société dans laquelle l'union entre les citoyens serait naturelle et spontanée ce qui nous ramène à l'un des pivots de la pensée tocquevillienne, l'idée associative. Comme l'a souligné le Professeur Bacot, l'une des originalités de cette réflexion réside dans le parallèle entre associations et collectivités décentralisées, les pouvoirs locaux devenant des associations permanentes³⁶. Celles-ci donnent aux citoyens une expérience politique indispensable pour le fonctionnement institutionnel : « *c'est en participant à la législation que l'Américain apprend à connaître les lois ; c'est en gouvernant qu'il s'instruit des formes de gouvernement* ». Or, le modèle communal apporte cette liberté par un système d'autogouvernement : « *c'est donc en chargeant les citoyens de l'administration des petites affaires, bien plus qu'en leur livrant le gouvernement des grandes, qu'on les intéresse au bien public et qu'on leur fait voir le besoin qu'ils ont sans cesse les uns des autres pour le produire* »³⁷. Garantie de la liberté dans la vision libérale, la décentralisation tocquevillienne a aussi un autre rôle : permettre au citoyen d'exercer la liberté politique.

On retrouve cette idée chez Prévost Paradol en 1870. Celui-ci réagit à l'ouvrage d'Odilon Barrot sur la centralisation et précise que, dans son esprit, la décentralisation est essentielle au niveau politique. En effet, « *le développement de la vie publique force les citoyens de toutes les classes à s'unir et à s'entendre, et crée en même temps que des devoirs, des passions généreuses qui laissent moins de place aux instincts inférieurs de la nature humaine* »³⁸. Dans *la France nouvelle*, il précise son propos : « *l'ensemble de ces réformes aurait pour principaux résultats de changer la commune, le canton, le département en autant d'école pratique de la vie publique* »³⁹. Il ajoute même : « *le gouvernement de soi-même doit pénétrer jusque dans nos communes rurales, il faut qu'elles apprennent à se gouverner à leurs risques et périls par le moyen des*

³³ Benjamin Constant, *Principes de politiques applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France*, Eymery, mai 1815, 330 p. ; p. 193.

³⁴ A. Coutant, *Tocqueville et la constitution démocratique*, Mare et Martin, 2008, 680 p. ; pp. 293 et suiv.

³⁵ Notes préparatoires pour le second volume de la démocratie en Amérique, in Tocqueville, *Œuvres II*, Gallimard, Pléiade, 1992, 1190 p. ; p. 1173 n 818 (a).

³⁶ Guillaume Bacot, « l'apport de Tocqueville aux idées décentralisatrices », *Revue Tocqueville*, XVI, 2, 1995, 187-211 ; p. 201 et *De la démocratie en Amérique, tome 2, in Œuvres II*, op. cit., p. 627.

³⁷ *De la démocratie en Amérique, tome 1, in Œuvres II*, op. cit., p. 353, et *De la démocratie en Amérique, tome 2, in Œuvres II*, op. cit., p. 618.

³⁸ In *Pages choisies*, A. Prévost-Paradol, *La France nouvelle, Pages choisies, éditions Garnier, les classiques de la politique, 1981, 294 p.* ; p. 117.

³⁹ In *la France nouvelle*, op. cit., p. 184.

conseils qu'elles auront librement élu. Un premier magistrat leur est indispensable ; elles doivent, sinon l'élire directement, du moins le voir choisi dans le sein de leur conseil, et sur le vœu de ce conseil lui-même qui pourrait présenter deux ou trois candidats au choix de l'autorité supérieure »⁴⁰.

2/ La compétence administrative.

C'est le second volet de cette décentralisation. Cette compétence administrative signifie l'identification nécessaire d'intérêts locaux particuliers et la recherche corolaire de compétences spécifiques.

a/ Les intérêts locaux.

La défense d'un niveau de compétence spécifique aux localités repose sur l'idée qu'il existe pour chaque niveau des intérêts correspondants. Cette approche n'est d'ailleurs pas l'apanage d'un seul courant. Des monarchistes et des républicains se font les défenseurs de cette approche.

Au rang des premiers, nous retrouvons Benjamin Constant qui insiste sur l'intérêt local et sur la nécessaire réalisation, au niveau communal et départemental, de cet intérêt. Nous retrouvons ici les *Principes de politique*. Constant y définit avec précision ce qu'il entend par intérêt : « *dans chaque commune, chaque individu aura des intérêts qui ne regarderont que lui, et qui, par conséquent, ne devront pas être soumis à la juridiction de la commune. Il en aura d'autres, qui intéresseront les autres habitants de la commune, et ses intérêts seront de la compétence communale. Ces communes à leur tour auront des intérêts qui ne regarderont que leurs intérieurs, et d'autres qui s'étendront à l'arrondissement. Les premiers seront du ressort purement communale, les seconds du ressort de l'arrondissement et ainsi de suite jusqu'aux intérêts généraux, communs à chacun des individus qui composent la peuplade* »⁴¹. Constant en tire une résultante essentielle en raison de ses conséquences pour l'idée même de décentralisation : « *on a considéré jusqu'à présent le pouvoir local comme une branche dépendante du pouvoir exécutif : au contraire, il ne doit jamais l'entraver, mais il ne doit point en dépendre* »⁴². Il s'agit d'une des premières grandes définitions de la décentralisation dans un sens moderne. Elle date de mai 1815.

Au rang des seconds, figure en bonne place Godefroy Cavaignac, républicain engagé, qui est un défenseur de l'action administrative, nécessaire, selon lui, à la République⁴³. Il est l'auteur d'un manifeste en 1830 qui réclame tout à la fois la République et la décentralisation. Le document publié par la société Aide-toi le ciel t'aidera, le 29 août, illustre l'existence d'un courant républicain ouvert aux idées locales. Une autre société, républicaine et particulièrement virulente, se fait remarquer en 1833. La société des amis du peuple est ainsi renvoyée en justice pour des propos tenus par voie de presse concernant la République et le régime. Son défenseur, Desjardins, profite de cette tribune pour évoquer sa vision de ce qu'il appelle l'association républicaine. Au détour de ce discours, apparaît un vibrant plaidoyer pour le niveau local qui évoque justement la question des intérêts. Selon l'orateur, « *le département et la commune doivent donc s'appartenir par l'intérêt local, ils doivent appartenir à la république par l'intérêt général, comme s'appartient en propre le citoyen par l'intérêt domestique et comme il appartient à l'État par l'intérêt public. Il importera donc à la société d'étudier et de distinguer, fort nettement, ce qui est d'intérêt général d'avec ce qui est d'intérêt local. Il est de science certaine que l'administration ne doit pas rester chargée de tous les intérêts locaux ; et en ce*

⁴⁰ In *la France nouvelle*, op. cit., p. 182.

⁴¹ Constant, *Principes...*, op. cit., p. 194.

⁴² Constant, *Principes...*, op. cit., p. 195.

⁴³ G. Weil, *Histoire du parti républicain*, op. cit., pp. 29-30 ; Paul Bastid, *Doctrines et institutions politiques de la seconde république*, Volume 1, Hachette, 1945, 638 p.; p. 43.

qui ne touche pas l'intérêt général politique et le progrès social, elle se borne à la surveillance »⁴⁴.

b/ Les compétences locales.

Cette action doit prendre des formes précises comme la gestion des routes, l'aide aux plus pauvres ou le suivi des transports. L'intérêt local est déjà défini par des compétences communales ou départementales par nature.

De manière instructive, l'identification de ces compétences locales par nature apparaît dans de nombreux travaux tout au long du XIX^e siècle. Du côté des républicains, on insiste sur l'entretien des bâtiments, l'administration des revenus fonciers, les dépenses locales. Du côté des monarchistes, favorables à ces compétences locales, les actions au niveau communal et au niveau départemental sont parfois inattendues. Certains comme Tocqueville prennent la défense d'actions économiques lorsqu'il s'agit d'intérêts généraux du département mais rejettent les politiques sociales globales au niveau communal. On trouve ici l'une des grandes distinctions en ce qui concerne les politiques locales entre, d'un côté, ce qui appartient par nature à la structure locale, ce qui correspond à ses intérêts, et, de l'autre, ce qui peut lui être concédé au nom d'une meilleure gestion locale. Au regard de plusieurs débats qui interviennent tout au long du XIX^e siècle, il paraît évident que certaines politiques, en particulier sociales, doivent échapper au niveau local tandis que des actions économiques ont toute leur place puisqu'elles correspondent au développement de la structure. Les grandes batailles autour du chemin de fer et de son financement s'inscrivent parfaitement dans cette problématique. Faut-il que les structures locales financent les compagnies ferroviaires ? Cette question posée aux conseils généraux a conduit à des réponses parfois positives au nom justement du développement de l'intérêt départemental⁴⁵.

En revanche, d'autres questions, clairement sociales, comme par exemple les soins à apporter aux enfants trouvés, ont fait l'objet de critiques violentes de la part de certains tenants de la décentralisation au nom justement du caractère inadapté de ce niveau pour régler ces questions.

On peut naturellement insister sur les aspects politiques, voire politiques, de ce type de querelles. Il n'en demeure pas moins vrai qu'elles reflètent une confusion possible, qui sera d'ailleurs pérennisée, en ce qui concerne ce qui appartient à l'intérêt local et ce qui ne lui appartient pas. Ces questions demeurent même parfois d'actualité en ce qui concerne des politiques qui sont transférées au niveau local.

L'idée générale demeure : il convient d'identifier les compétences locales en fonction des niveaux. Ceci est d'autant plus visible que la législation rend ces projets concrets et donne à la décentralisation un visage institutionnel.

B/ Les moyens, les institutions locales.

Dans cette réalisation, nous retrouvons les deux aspects de la décentralisation, politique et administratif. Néanmoins, il faut préciser que la mise en place d'une France déjà en partie décentralisée est le fruit d'une longue évolution. Les institutions ont peu à peu vu le jour, avec des niveaux précis. De manière parallèle, la question de la désignation va se poser au niveau local.

⁴⁴ G. Desjardins, Discours du citoyen G. Desjardins, sur l'Association Républicaine, prononcé à l'Audience de la Cour d'Assises de 8 Avril dans l'affaire de la Société des Amis du Peuple, Mie, 1833, 54 p.; p. 38.

⁴⁵ Adrienna Surot, Les premiers temps du chemin de fer à Cholet: milieu XIX^e-1914, Editions Cheminements, 2004, 214 p.; p. 110.

1/ Les niveaux de décentralisation.

C'est l'aspect le plus visible et en même temps le plus complexe. Dès la révolution, une législation crée les nouveaux départements et les communes. Cependant, les évolutions qui suivent hésitent encore en ce qui concerne les compétences à donner à ces structures.

a/ L'origine révolutionnaire, les hésitations initiales.

Les lois des 14 et 22 décembre 1789 sont assurément au cœur de cette transformation. Avec la constitution des municipalités instituées par la première et la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives qui entraînaient la création des départements prévus par la seconde, le mouvement est enclenché. Les communes et les départements voient le jour sous leur forme moderne⁴⁶.

La loi du 14 décembre 1789⁴⁷ porte sur l'organisation municipale et installe une municipalité dans chaque paroisse, chaque bourg et chaque ville et fait passer l'ensemble de ceux-ci de 44 000 à 38 000. Chacune de ces entités juridiques est organisée selon un modèle unique quelle que soit sa taille.

La loi du 22 décembre 1789⁴⁸ divise le pays en 83 départements découpés chacun en 6 à 9 districts eux-mêmes découpés en cantons regroupant des communes. Les districts, tout comme les départements, sont le siège d'une administration d'Etat. Quant aux cantons, ce ne sont que des circonscriptions destinées à permettre l'élection des électeurs du second degré chargés de désigner les députés.

Il faut toutefois préciser ici que ces lois sont le résultat d'un compromis. Initialement, le projet qui évoquait les pouvoirs locaux, rédigé par Thouret⁴⁹ et Sieyès, visait à supprimer les villes et les villages pour les remplacer par des circonscriptions de grande taille au nombre de neuf par département. C'est dans cette perspective que l'idée communale était défendue. Il s'agissait de mettre en place un niveau plus élevé que la commune qui permette une gestion locale avec un degré d'uniformité beaucoup plus important. Le principe était de pouvoir gérer des structures de taille équivalente. Les deux lois de décembre 1789 reprennent l'idée initiale c'est-à-dire le découpage départemental mais s'inspirent également des propositions de Mirabeau qui soutient la nécessité de conserver l'ancienne organisation municipale française, avec ses 40 000 communes⁵⁰.

Néanmoins, les années suivantes seront marquées par des revirements permanents, soulignant la méfiance du pouvoir face à ces structures locales. Le décret du 14 frimaire an II c'est-à-dire 4 décembre 1793 supprime les conseils des départements tandis que la Constitution du Directoire crée les municipalités de canton en ajoutant un niveau décentralisé.

b/ La question des institutions nécessaires.

On constate ici une certaine profusion en ce qui concerne les possibilités. Concrètement, l'existence de niveaux de décentralisation, nous évoquerons par la suite le millefeuille, fait l'objet d'un débat important en ce qui concerne le nombre pertinent d'institutions à créer. Le débat lui-même se prolonge avec les réalisations législatives.

En ce qui concerne les échanges entre les responsables politiques et entre les auteurs, on constate l'existence de plusieurs courants qui défendent des organisations très différentes en

⁴⁶ G. Darcy, « administration et élection dans la Constitution du 3 septembre 1791 », in 1791, la première constitution française, colloque Dijon, 1991, *Economica*, 1993, 477 p. ; 271-289 ; pp. 273 et suiv.

⁴⁷ Décret relatif à la constitution des municipalités in Duvergier, *collection complète des lois et décrets*, tome 1, pp. 63 et suiv.

⁴⁸ Décret relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives, Duvergier, *collection complète des lois et décrets*, tome 1, pp. 73 et suiv.

⁴⁹ Pierre Brunet, *Vouloir pour la nation: le concept de représentation dans la théorie de l'état*, Publication Univ Rouen Havre, 2004, 396 p.; p. 194

⁵⁰ Clément, *Aux sources du libéralisme français*, op. cit. , p. 161-162.

fonction du niveau sur lequel on souhaite insister. Pour certains, comme Lanjuinais, le niveau idéal est la commune. C'est cette commune qui doit être dotée d'intérêts spécifiques propres à ses habitants et qui doit pouvoir agir sans difficulté. Au-dessus, le département peut n'être qu'une autorité subordonnée à l'État en termes d'action.

Pour d'autres, comme Constant, il est nécessaire de créer plusieurs niveaux locaux, commune, arrondissement et département, afin de répondre aux besoins particuliers de ces différents niveaux.

On trouve un développement pertinent dans cette dimension dans l'ouvrage *la France nouvelle* de Prévost Paradol. Celui-ci évoque à la fois les communes, les conseils de canton et les conseils généraux. Les premières correspondent à un gouvernement local des questions locales. Les autres doivent se voir attribuer des compétences particulières, en matière de secours aux plus pauvres par exemple. Mais surtout, le conseil général doit disposer d'un organe exécutif permanent, une commission, qui pourra agir sur les agents administratifs du département⁵¹. Prévost Paradol va même beaucoup plus loin puisqu'il défend un autre niveau nécessaire, la région. Il évoque la création d'un conseil régional qui pourrait conduire les politiques communes décidées par plusieurs conseils généraux. Il s'agirait ici non pas d'un niveau indépendant mais bien d'un niveau supérieur par rapport au département qui pourrait conduire des politiques plus globales⁵².

Une telle défense soulève des questions majeures en ce début de III^e République. A cette époque, les débats provincialistes pèsent lourdement sur les réflexions. Claude Marie Raudot héritier de cette approche propose un projet d'organisation territoriale qui rétablit les provinces⁵³. À leur tête il veut voir un gouverneur qui concentre les pouvoirs exécutifs et judiciaires, nommé évidemment par la structure étatique. Deux niveaux communaux et départementaux disposent d'intérêts spécifiques défendus par la loi. Les décisions sont passibles de recours devant le gouverneur.

Mais de tels projets sont rares et peu écoutés. Les deux niveaux demeurent la règle.

c/ Les réalisations législatives.

Les lois se succèdent durant le XIX^e siècle avec pour but la mise en place d'une organisation précise, dotée de compétences légalement définies.

Si l'on écarte les décrets impériaux d'avril et décembre 1811 qui transfèrent aux départements la propriété des bâtiments et des routes, les principales dispositions datent de la Monarchie de juillet et de la III^e République.

Durant la première, les législateurs ont pour but de réaliser les promesses concédées dans la Charte, fondement constitutionnel du régime et plus précisément dans son article 69, annonciateur de nos lois organiques. La loi du 21 mars 1831 concernant les communes est complétée par la loi du 22 juin 1833 à propos des conseillers généraux. En 1837, c'est une loi municipale cette fois qui insiste sur le double rôle du maire comme agent local et comme agent de l'État, ce qui est aussi une reconnaissance du niveau local.

Le Second Empire offre son lot de transformations avec la loi du 18 juillet 1866 sur les départements et le contrôle a posteriori des décisions ou encore la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux. Mais il faut attendre la III^e République pour voir apparaître des textes majeurs dès le début du nouveau régime. Le 10 août 1871, une loi est votée pour les conseils généraux, suivie le 5 avril 1884 d'un texte identique pour les communes. Ces textes comportent pour la première fois la mission explicite de l'intérêt des collectivités. La commune doit gérer

⁵¹ *La France nouvelle*, op. cit., pp. 182-183.

⁵² *La France nouvelle*, op. cit., pp. 183-184.

⁵³ J.-P. Rocher, « un opposant légitimiste libéral, Raudot », in *Les républicains sous le Second Empire*, Entretiens d'Auxerre, sous la direction de Léo Hamon, Les Editions de la MSH, 1993, 214 p., pp. 160-195 ; p. 175.

les affaires de la commune. C'est une reconnaissance des compétences administratives, du moins dans le principe.

2/ Le statut.

Deux éléments doivent être étudiés afin de comprendre l'évolution du statut local pour parvenir à l'idée décentralisatrice telle que nous la connaissons.

En premier lieu, il est nécessaire de s'intéresser aux fondements politiques des structures locales, c'est-à-dire aux relations entre la population et ses représentants locaux. Ce questionnement a amené des réflexions sur l'organisation des élections et a conduit à la mise en place de législations particulières.

En second lieu, ce statut soulève la question du rapport avec l'autre source juridique, l'État. De la sorte, faut-il créer des structures autonomes qui puissent vivre à côté de l'État ou bien se contenter de structures sous surveillance qui soient en permanence liées à un représentant de l'État ? Cette seconde question par sa résolution ouvre la porte à une définition moderne de la décentralisation.

a/ Les élections.

Cet aspect plus politique de la décentralisation permet de relever les principales étapes de l'évolution et de constater de nouveau la coïncidence entre les revirements en la matière et les périodes de méfiance vis-à-vis des pouvoirs locaux.

Cette méfiance se traduit par une soumission souvent rappelée des exécutifs locaux au pouvoir central.

Dès 1795, l'élection des conseils départementaux est prévue mais ces mêmes conseils sont placés sous la surveillance de commissaires de la république, selon la Constitution du Directoire. Les organes sont élus – ce qui est un signe favorable à une certaine action locale – mais ils sont également placés sous une double surveillance, celle de l'Etat avec la désignation d'agents administratifs chargés de veiller à la bonne exécution des lois, et celles des structures locales hiérarchisées. Selon les articles 193 et 194 : « *les administrations municipales sont subordonnées aux administrations de département et celles-ci aux ministres. En conséquence les ministres peuvent annuler chacun dans sa partie les actes des administrations de département ; et celles-ci, les actes des administrations municipales, lorsque ces actes sont contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures. Les ministres peuvent aussi suspendre les administrations de département qui ont contrevenu aux lois ou aux ordres des autorités supérieures ; et les administrations de département ont le même droit à l'égard des administrations municipales* ». Un tel texte démontre sans difficulté que l'action locale est dès l'abord soupçonnée de dangerosité : il ne faut pas qu'elle puisse d'une quelconque manière être un obstacle à l'action centrale.

Le second exemple permet de prouver l'existence d'une continuité française en la matière. La lecture de la Charte de 1830 souligne certes la nécessité constitutionnelle de créer des structures décentralisées. Contenant toutes les grandes réformes en germes dans le nouveau régime au lendemain de 1830, son article 69 annonce même une loi sur la décentralisation et « *des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif*⁵⁴. Comment s'étonner de voir pas moins de huit projets de lois discutés sur la question locale⁵⁵ ? Deux textes sont adoptés, la loi du 21 mars 1831 sur les conseils municipaux et la loi du 22 juin 1833 sur les conseils généraux de départements. Assurément, le premier texte institue des municipalités élues ou du moins en maintient le principe en élargissant le cens ; cependant, les maires demeurent nommés par l'exécutif national. Quant au texte sur l'organisation départementale⁵⁶,

⁵⁴ *Les Constitutions de la France*, J. Godechot, Flammarion, GF, Paris, 1979, 508 p. ; p. 252.

⁵⁵ Bacot, « l'Apport de Tocqueville aux idées décentralisatrices », op. cit., p. 187.

⁵⁶ Duvergier, *Lois...*, 1833, op. cit., p. 225 et suiv.

deux éléments en résumé l'état d'esprit général. Ce texte prévoit bien l'élection des conseillers généraux de départements et des conseillers d'arrondissement au même mode de scrutin que les députés. Néanmoins, il ne peut être perçu comme une réelle avancée, puisque ses effets demeurent très limités, les élections en question ne désignant pas les exécutifs des assemblées locales. Les préfets conservent cette action exécutive majeure au sein de la représentation locale. La timidité semble ici la règle...

Un changement intervient en 1848 avec l'élection d'abord des conseils, au suffrage universel, ensuite des exécutifs par les conseils. Mais il ne s'agit que d'une parenthèse, refermée dès 1852 par les textes républicains voulus par Louis-Napoléon Bonaparte : les exécutifs doivent être fidèles à l'État et peuvent être nommé hors des conseils.

Il faut attendre 1882 pour les maires et 1889 pour les conseils généraux afin de voir l'élection d'un exécutif local par les conseils instituée par la loi.

b/ L'autonomie.

Cet aspect est directement lié à la problématique précédente. L'idée même d'élire les responsables politiques et les collectivités locales a conduit certains acteurs de cette époque à s'inquiéter d'éventuels décalages. Dans cette mesure, on constate l'existence de deux courants au sein même de la réflexion décentralisatrice.

Pour le premier, il est nécessaire de conserver un contrôle sur la structure locale au moment de ses décisions. Ce contrôle doit être étendu à l'ensemble des activités de la structure. Il s'agit très clairement de la tutelle connue jusqu'en 1982.

Pour le second courant, en revanche, l'idée même de décentralisation sous-entend l'autonomie c'est-à-dire la possibilité d'agir sans surveillance excessive. On trouve cette approche chez Prévost Paradol. Dans *la France nouvelle*, Paradol précise que « *le conseil général [doit] constituer librement son bureau, être affranchi, sur beaucoup de points, de la nécessité de la sanction administrative pour les délibérations qu'il a cru devoir prendre (sauf le cas d'impôts excessifs ou d'engagements financiers téméraires que la tutelle parlementaire servirait à empêcher)* »⁵⁷. Cette citation implique deux remarques : d'une part, il s'agit d'un appel à supprimer la tutelle administrative sur le conseil général ; d'autre part, lorsqu'elle existe, cette tutelle doit être le fait de l'assemblée et non des représentants de l'exécutif.

En conclusion, on peut poser une dernière question en lien avec l'actualité plus récente. Avons-nous finalement dépassé cette confusion initiale sur la signification de la décentralisation ? Rien n'est moins sûr. Certes, nous disposons de définitions précises, fondées sur l'autonomie des collectivités, sur l'intérêt local et sa poursuite. Cependant, la mise en œuvre fait apparaître de véritables contradictions dans la logique étatique. Je prendrai pour cela à trois exemples.

Premier exemple, le RMI devenu RSA qui a connu une réforme en ce sens il y a 10 ans cette année. Pour en faciliter la gestion au niveau local, cette politique sociale nationale a été décentralisée, selon les termes employés par le législateur. Mais s'agit-il d'un élément d'intérêt local ? Dans la logique même du texte législatif, il est certain que non. D'une part, le contrôle demeure au niveau national. D'autre part, le RMI et l'actuel RSA sont des politiques nationales qui doivent avoir un suivi local. N'est-ce pas ce qui caractérise en principe la déconcentration ?

Deuxième exemple, la loi de 2005 sur le handicap. Jusqu'à cette loi, des commissions liées aux directions ministérielles géraient la question des enfants, les personnes âgées de moins de 20 ans, et les adultes handicapés. En justifiant ce choix par la simplification, motif louable, le législateur a créé une commission unique, liée aux départements. Les grands principes

⁵⁷ *La France nouvelle*, op. cit., p. 183.

concernant la gestion des handicapés sont fixés nationalement mais l'application est locale et décentralisée.

Troisième exemple, plus près de nous, la question des rythmes scolaires. Une politique nationale vise à transformer l'approche en matière d'instruction. Il faut changer les rythmes au niveau national pour le bien des enfants. On choisit donc de modifier l'organisation de la journée d'école et de confier au niveau local les activités supplémentaires créées par cette réforme...

De multiples exemples existent aujourd'hui et cette logique est bel et bien significative. L'idée poursuivie est de multiplier les compétences des collectivités. Mais ces transferts, parfois difficilement ou incomplètement compensés, sont autant de dépenses obligatoires qui s'inscrivent dans les budgets locaux. Les différents gouvernements ont choisi de déconcentrer des politiques en les confiant à des structures décentralisées.

Si nous reprenons les deux grands axes qui permettent de définir les concepts, un constat étonnant se détache. En ce qui concerne les institutions, avons-nous une réponse précise sur le nombre nécessaire d'organes et sur leur niveau d'intervention ? Toutes les interventions de cette journée ont largement démontré que la réponse est négative. En ce qui concerne les compétences, avons-nous clarifié les degrés de décentralisation en attribuant à chacun une fonction définie ? La réponse est la même. Nous cherchions à trouver la signification première de la décentralisation mais en réexaminant l'ensemble du concept, c'est un autre résultat qui apparaît : la décentralisation, en tant que concept juridique, est toujours en construction, ce n'est pas là le plus petit de ses paradoxes.