

Jacques Caillosse  
*Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas, Paris-2*

## ÉTAT ET DÉCENTRALISATION EN FRANCE DEPUIS 1982

UDK: 342/44

Primljeno: 1. rujna 2018.

Izvorni znanstveni rad

"L'Etat et la décentralisation en France ..." n'ont rien d'exclusif. Cela ne signifie pas que la décentralisation n'est qu'un "travail" de l'Etat face aux pouvoirs territoriaux. L'État considère toujours le contexte auquel il ne peut pas seul faire face (en cas de crise économique ou financière ou en matière de sécurité), quand il délègue souverainement un certain contrôle, il peut en prendre autant qu'il peut dissoudre des sujets décentralisés (plus ou moins forcés), et plus ou moins directement convenu en rejoignant ou en réaffectant). À cette délégation de pouvoirs juridiquement confirmée, s'ajoute sa propre autorité définie par la loi sur la décentralisation. La collectivité locale représente un ensemble dans lequel les devoirs d'autorité sont différenciés (qui sont remplacés en cas de non-exécution par un devoir officiel) ou d'autorité non obligatoire. Ou, entre autorité exclusive ou commune, si l'on sait que l'autonomie locale peut être mise en œuvre directement ou indirectement (dans le cas d'une concession ou d'une délégation de service public). Il faut aussi mentionner que dans la majorité des pays de l'UE, seule la loi peut déterminer le régime des municipalités (contrairement à ce qui existe dans les États fédéraux). La France est en ce sens un modèle pour un État unitaire, dans la mesure où un développement aussi bien du fédéralisme administratif (que politique) est rejeté, comme le confirme une organisation décentralisée valorisée dans ce pays (de la réforme de la décentralisation de 1982 à loi du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale). À vrai dire, la France a traversé toutes les formes de régime, de gouvernement et d'administration en un peu plus de deux siècles, et pourrait donc servir à toute observation sur la décentralisation, ses qualités et ses inconvénients.

**Mots clés:** *Etat, décentralisation, France*

*Observation préliminaire : délimitation du propos.*

Le choix du titre « Etat et décentralisation en France... » n'a rien d'exclusif. Il ne saurait signifier que la décentralisation serait uniquement l'affaire d'un Etat confronté à des pouvoirs territoriaux. Le droit comme l'expérience de la décentralisation ne sont évidemment pas étrangers à l'intervention des élus locaux, des agents publics territoriaux, des populations locales et autres acteurs privés (entreprises, associations, syndicats, etc...). Ils ne sont pas étrangers non plus à ce qu'est l'Union européenne et à la manière dont elle conçoit et organise ses rapports avec les Etats-membres et leurs institutions infra-étatiques (le concept dont fait usage la littérature de l'Union de *gouvernance multi-niveaux* trouve ici toute sa raison d'être). Il existe par ailleurs, dans le cadre du Conseil de l'Europe, une *Charte européenne de l'autonomie locale*,

ratifiée par la France, qui constitue pour la décentralisation une possible ressource juridique aussi bien que politique.

*Problématique : économie et plan de l'exposé.*

Dans le processus continu de réforme de l'Etat que connaît la France depuis l'avènement de la Vème République, une place marquante revient aux politiques dites de *dé-centralisation*. Cette tendance à une plus grande décentralisation de l'action publique, très sensible dans le temps long, n'est toutefois en rien linéaire : elle connaît des avancées et des reculs. Ainsi parle-t-on beaucoup aujourd'hui – à tort ou à raison - de *re-centralisation*, c'est à dire d'une reprise en mains par l'Etat et ses eprésentants locaux de la gestion des territoires. Reste que depuis les années 80, l'organisation territoriale de l'administration française a connu de réelles transformations sous l'effet cumulé des politiques de décentralisation.

Ces transformations vont constituer l'objet de mon propos. Il ne sera bien entendu pas ici question du changement administratif en général, mais de sa seule expression juridique et institutionnelle. De ce point de vue, les rapports qui s'établissent en France entre l'Etat et le décentralisation me semblent pouvoir être (très succinctement) analysés à partir de la double caractéristique suivante : a) la décentralisation apparaît tout d'abord comme une *politique d'Etat* ; b) elle se manifeste ensuite comme une *réforme de l'Etat*.

## LA DÉCENTRALISATION COMME POLITIQUE D'ETAT

Dire de la décentralisation qu'elle est une politique d'Etat, cela revient pour le juriste à affirmer qu'elle prend ses formes et son sens dans le droit de l'Etat. Même si elle n'est pas réductible à cette identité, la décentralisation est bel et bien inséparable de la puissante « *machinerie* » *juridique* qui la constitue. C'est elle qui va donc retenir notre attention : avant de présenter très succinctement les principaux rouages de cette machinerie (1.-A), il convient d'évoquer les raisons pour lesquelles l'Etat la fait fonctionner. C'est que la décentralisation résulte d'un certain nombre de choix politiques dont les producteurs de droit, toutes catégories confondues, se chargent d'assurer la traduction ou la transposition juridique (1.-B).

### 1.-A. L'idéologie politique de la décentralisation française

Précisons d'emblée que le recours au terme « idéologie » n'a ici aucune visée polémique ou dépréciative. Il n'est en l'occurrence porteur d'aucun jugement de valeur négatif. Il désigne tout simplement le stock d'idées, de représentations et d'images que mobilisent les acteurs principaux de la décentralisation au soutien de leurs politiques. En cette matière institutionnelle, un constat s'impose : les réformes

conduites depuis le début des années 80 pour décentraliser l'action publique ont vu leurs justifications fortement évoluer. Les premières grandes lois décentralisatrices, celles des années 1982/1983, ont reçu des justifications principalement sinon exclusivement nationales. Dans un second temps, à partir des années 90, le droit de la décentralisation s'est trouvé d'autres raisons, supranationales celles-là : désormais on décentralise aussi pour relever un double défi, celui de la construction européenne et de la mondialisation.

### *1.-A.1. Les justifications nationales*

Lorsqu'il a été question au début de la nouvelle décentralisation de libérer les collectivités territoriales (les communes, les départements mais aussi des régions que l'on gardai à dessein sous statut d'établissement public) des vieilles tutelles de l'Etat, deux types de raisons ont été principalement mis en avant. D'abord la recherche d'une plus grande *efficacité* de l'action publique territoriale : en confiant la mise en œuvre de cette dernière à des agents beaucoup plus proches des populations locales, on espère une meilleure adaptation du service public à la demande sociale. Ensuite l'avènement d'une plus authentique *démocratie* territoriale: dès lors que la conduite de l'action publique locale revient à des autorités élues, n'est-elle pas, de ce fait même, placée sous le regard et le contrôle de populations ?

Sans du tout disparaître des débats relatifs à la décentralisation, cet argumentaire initial ne tardera pas à s'enrichir d'une dimension nouvelle, celle que fournit une référence devenue obligée à l' « international ». Il est vrai que les effets cumulés de la mondialisation et du grand marché unique européen n'ont pas manqué de se propager, encore que sur un mode contradictoire, sur les territoires nouvellement décentralisés : là où certains d'entre eux (régions et grandes villes) ont vu des ressources favorables à leur propre développement, d'autres (départements et petites communes) ont dû faire face à des contraintes supplémentaires.

### *1.-A.2. Les justifications supranationales*

Dès les années 90, mais plus encore depuis les années 2000, une nouvelle thématique a fait son apparition dans l'espace public pour ne plus le quitter : la *concurrence* des territoires ou leur mise en *compétition*. Si les acteurs étatiques comme les élus locaux font le choix d'une plus grande décentralisation c'est, disent-ils, pour mieux affronter la concurrence internationale. Or ce discours ne peut être ramené à sa seule dimension rhétorique. Il est bel et bien porteur d'effets matériels. Ainsi va-t-on procéder par la loi à l'élargissement des compétences des collectivités décentralisées dans le domaine du développement économique et de l'aménagement du territoire. Ainsi va-t-on recomposer les territoires d'action publique, en élargissant substantiellement le périmètre administratif des régions, ou en instituant des formes nouvelles de gouvernement local qui prennent appui sur les villes les plus importantes. La création de *métropoles* est sans doute l'une des

créations les plus emblématiques des politiques de décentralisation. L'ensemble de ces mutations institutionnelles se donnent à lire dans le droit.

### **1.-B. Les productions juridiques de la décentralisation**

Pour soutenir les justifications exposées ci-dessus, une production normative sans précédent – on a même parlé de « frénésie législative » - a été mise en œuvre par l'Etat. Il faut le dire et le redire, la décentralisation que connaît la France depuis le débat des années 80 n'est pas le produit d'élaborations juridiques territoriales. Aussi importantes que puissent apparaître ces dernières ( d'où le succès doctrinal du thème de la *territorialisation du droit*), elles ne peuvent valablement s'accomplir qu'à l'intérieur d'un cadre juridique donné et contrôlé par l'Etat, notamment par les juridictions administratives. Plutôt que de décrire ce cadre juridique, à travers la présentation d'une sorte d'inventaire des grands textes qui ont porté les réformes de décentralisation, essayons d'en faire apparaître les traits les plus marquants.

Notons pour commencer que les sources du droit de la décentralisation se sont notablement diversifiées. Elles ont surtout connu un véritable enrichissement constitutionnel. Au départ, c'est à dire au début des années 80, la réforme a été conduite à Constitution constante, grâce aux seules ressources de la loi. Mais la volonté politique d'élargir et d'approfondir la décentralisation a fini par buter contre le Texte fondamental. Il a donc fallu le réviser, en 2003, pour donner à la réforme de l'Etat l'espace juridique qu'elle réclamait.

De façon plus générale, force est de constater que la décentralisation se montre grosse consommatrice de droit. Bien entendu, la réalisation de l'action publique locale a toujours exigé le recours à des instruments juridiques plus ou moins sophistiqués. Mais une fois supprimées ou allégées les tutelles de l'Etat, la réforme commande un usage permanent de procédures multiples pour que soit assurée la régulation juridique des nouveaux rapports institutionnels. Qu'il s'agisse de gérer les relations recomposées entre le centre et la périphérie, ou les échanges toujours plus denses entre les collectivités décentralisées elles-mêmes. Disons-le d'un mot : la décentralisation oblige à multiplier les dispositifs juridiques et notamment les montages de type contractuel.

Ce phénomène général est d'ailleurs parfaitement vérifiable empiriquement. Les trois exemples suivants en sont la preuve : a) il a fallu aux élus de la décentralisation renforcer considérablement l'expertise juridique de leurs services ; b) la juridiction administrative a été placée dans une situation en grande partie inédite, celle d'un régulateur du contentieux de la décentralisation (qu'il soit sollicité par les représentants de l'Etat – mais, il faut bien en convenir, cette pratique est plutôt rare, ou par des requérants « ordinaires », et cette pratique-là est autrement fréquente, du fait notamment de la pugnacité contentieuse des associations); c) plus accessoirement il est vrai, le développement du droit des collectivités territoriales

a conduit la doctrine universitaire à regarder autrement le droit administratif lui-même. Voilà un droit dont les mutations en cours ne sont pas tout à fait étrangères à l'avènement de la décentralisation. C'est ainsi que la question du territoire, et notamment dans son expression urbaine, est en train de devenir l'un des nouveaux marqueurs de la discipline...

\*

Résumons-nous. L'examen juridique des rapports entre l'Etat et la décentralisation montre que cette dernière résulte surtout d'un « développement du droit par le Haut » (j'emprunte cette formule à P. Legendre). Certes, cela n'est pas douteux, la décentralisation favorise les productions locales du droit, des productions juridiques territoriales, mais celles-ci demeurent toutes conditionnées par la Norme d'Etat.

## LA DÉCENTRALISATION COMME RÉFORME DE L'ETAT

Tout invite à regarder la décentralisation « d' en-bas », du point de vue des territoires sur lesquels elle s'applique. Après tout, ce sont eux qui sont l'enjeu explicite de cette politique ! Ne s'agit-il pas – a fortiori dans un Etat héritier d'une longue tradition centralisatrice – de valoriser les réalités locales et leurs institutions directement élues par les populations? Encore faut-il, pour qu' aboutisse pareil projet, parvenir à faire changer l'Etat lui-même. Les difficultés bien réelles que connaissent aujourd'hui en France les relations entre le Centre et les territoires issus de la décentralisation peuvent même laisser craindre qu'au fond l'Etat serait resté identique à lui-même, comme prisonnier de son propre héritage historique. Si pareille proposition renferme une part incontestable de vérité, la réalité ne saurait pour autant s'y réduire. Au terme d'une quarantaine d'années d'expérience décentralisatrice, l'Etat a lui aussi subi d'importantes transformations. Cela concerne tout à la fois les institutions (2.-A) et les représentations étatiques, c'est à dire la manière dont l'Etat se projette dans les territoires (2.-B).

### 2.-A. Les réagencements institutionnels de l'Etat

Dans un Etat qui n'a jamais cessé de se vouloir et de se proclamer unitaire, les politiques de décentralisation peuvent difficilement être simples et univoques. Elles sont forcément chargées d'ambiguïté. En France, cette caractéristique a notamment pour cause le complet redoublement des espaces décentralisés par un quadrillage territorial de l'Etat. En même temps qu'il décentralise, c'est à dire qu'il s'en remet à des collectivités élues au suffrage universel direct pour l'exercice de l'action publique, le Centre affirme et organise sa propre *déconcentration*, c'est à dire qu'il maintient sur l'ensemble des territoires des services dont les responsables ne sont pas des élus mais des fonctionnaires d'Etat. Bref, pour l' Etat, l'expérience même de la décentralisation interroge ses modes singuliers d'organisation territoriale :

comment concilier l'avènement d'administrations nouvellement décentralisées avec la présence maintenue d'organes d'Etat sur l'ensemble du territoire ?

L'importance de cette question justifie qu'elle ait été retenue dans le programme du colloque. Elle va donc faire l'objet d'un examen spécifique. Je me bornerai pour cette raison à quelques généralités sur le sujet. Observons tout de suite que son traitement juridique passe nécessairement par le rappel d'un énoncé constitutionnel. Dans son actuel article 72, la Constitution ne manque pas de faire référence à l'*unité* maintenue du Territoire de l'Etat alors même qu'elle présente la liste des collectivités territoriales et en définit les pouvoirs. Telle est la fonction de l'alinéa 6 du texte où il est écrit : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ». Il y a, exposée dans ces termes, la dynamique voulue de la déconcentration : elle est *aussi* pensée pour contrebalancer le mouvement de la décentralisation, pour mieux en prévenir les possibles emballements.

Ce qui peut se dire ici d'un mot, c'est que les politiques de décentralisation ont été pour l'Etat autant d'occasions de repenser l'organisation territoriale de ses services. Elles ont notamment favorisé la montée en puissance de l'échelon régional. Le préfet de région est progressivement devenu l'institution-pivot des services étatiques ; il incarne désormais, à l'échelle de son territoire, le principe d'unicité de l'Etat dont il dirige l'ensemble des services déconcentrés, sous la direction des ministres.

Comme on peut s'en douter, entre décentralisation et déconcentration les rapports ne peuvent guère être simples. L'Etat territorial et les pouvoirs locaux décentralisés sont toutefois condamnés à agir de conserve, il leur faut, la plupart du temps, prendre en charge ensemble l'action publique territoriale. Telle était dès le départ, en 1958, la logique de fonctionnement voulue par le Constituant. La fameuse notion de *libre administration* des collectivités locales qui est, à bien des égards, un résumé juridique de la décentralisation française ne peut produire ses effets matériels qu'encadrée par les lois de l'Etat et contrôlée par la juridiction administrative. Mais surtout les analyses de la décision locale – qu'elles soient le fait de sociologues ou de juristes – n'ont pas cessé de montrer combien les processus décisionnels impliquent l'intervention complémentaire des acteurs de la déconcentration et de la décentralisation.

## **2.-B. Les nouvelles représentations étatiques du territoire**

Les pratiques de la décentralisation n'ont pas eu pour seul effet de faire changer l'organisation institutionnelle de l'Etat, ses modes d'ancrage territoriaux. Elles sont également en train de transformer ses façons de regarder et d'appréhender juridiquement la réalité des territoires.

Qu'il y ait de bonnes raisons de penser qu'en France, malgré les programmes de réforme qui s'accumulent, quelque chose persiste du vieil Etat traditionnel – celui que l'on dit volontiers « jacobin », sans trop s'interroger sur le sens de ce terme -, voilà qui est indéniable. Nul doute qu'une part des relations que l'Etat continue d'entretenir avec les collectivités territoriales – et cela peut sembler aujourd'hui plus particulièrement vrai - porte la marque de toute une histoire centraliste. Mais il serait absurde de déduire de cette vérité-là que les formes de décentralisation pratiquées depuis le début des années 80, seraient sans conséquence sur les manières juridiques de penser le territoire.

Au soutien de cette proposition, retenons parmi d'autres l'argumentation suivante qui concerne le sort actuel d'une croyance longtemps décisive et convertie en norme juridique. La territorialisation de l'action publique provoquée par la décentralisation oblige à déconstruire cette vieille certitude selon laquelle, pour que soit garantie l'*indivisibilité* de la République, une organisation institutionnelle *uniforme* des territoires s'impose. La force de cette croyance n'est guère contestable : c'est elle qui informe notre topographie administrative. Cette dernière a été dessinée de telle manière qu'un statut identique a vocation à s'appliquer dans toutes les collectivités relevant d'une même catégorie juridique. Mais la dynamique de la décentralisation est en train de mettre à mal cette *architecture utopique* construite dès l'origine pour loger le principe d' Egalité.

Avec le grand mouvement de réforme engagé à partir de 1982 – par delà les jugements contrastés auxquels il se trouve soumis -, une autre logique institutionnelle a fini par prévaloir, qui fait de la *différenciation* territoriale une nouvelle donnée juridique. Cette nouvelle représentation du territoire s'installait progressivement dans le droit de l'Etat, alors que le discours politique continuait, majoritairement en tout cas, à célébrer plus que les mérites, la nécessité même de l'indifférenciation territoriale. Aujourd'hui, un projet de révision constitutionnelle promis à un prochain débat propose l'inscription dans le Texte fondamental du principe de différenciation. Prenons le parti d'insister sur ce thème : avec lui quelque chose d'essentiel est à l'œuvre, qui touche jusqu'aux bases doctrinales du droit administratif. La notion d'égalité qui jusqu'à une époque récente n'avait jamais vraiment cessé d'être indexée sur l'uniformité des statuts des collectivités territoriales, doit maintenant composer avec leur différenciation.

Dans cette édifiante évolution, rien de plus logique en vérité ! Elle est la marque juridique inéluctable du *travail* de la décentralisation. Avec cette dernière le regard porté sur le Territoire ne pouvait que se déplacer : on est passé, insensiblement, du territoire géométrique idéalisé d'une République indivisible, aux réalités changeantes et contrastées des territoires concrets de l'action publique. En même temps qu'elles tirent argument des différences territoriales pour s'affirmer les politiques de décentralisation dévoilent toutes les singularités qu'occulte un usage sans rigueur de la catégorie du « local ». Elles favorisent la reconnaissance de situations territoriales spécifiques pour lesquelles des statuts particuliers sont revendiqués. Ce qui valait autrefois pour la France d'Outre-Mer face à la France hexagonale, vaut maintenant

pour la Corse par exemple et pourrait prochainement valoir pour l'Alsace. Et le problème n'est pas de nature différente pour les très grandes villes et plus largement encore pour l'ensemble des métropoles. La volonté actuelle d'inscrire jusque dans la Constitution le principe de différenciation territoriale prend ici tout son sens.

\*

*En guise de conclusion.* La décentralisation n'a décidément rien d'innocent. Ainsi finit-elle par réactiver un passé lointain – même si c'est sur un mode fantasmatique –, celui d'avant la grande révolution de 1789, où les territoires institutionnels alors constitutifs de l'Etat d'Ancien Régime demeuraient divisés, fragmentés. Or, c'est contre cette fragmentation que la future République s'est construite. Telle est du moins la thèse que ne cesse depuis d'énoncer le Récit national, car, si l'on en croit Tocqueville, « la centralisation administrative est une institution de l'Ancien Régime, et non pas l'œuvre de la Révolution et de l'Empire, comme on le dit ». Toujours est-il qu'en France, au principe même de l'Etat de la Modernité, il y a eu rejet radical et absolu du *fédéralisme*, c'est à dire d'une forme politique qui tire équilibre et force d'une reconnaissance revendiquée fédératrice de ses propres divisions. La décentralisation « à la française » n'est donc concevable qu'à la condition qu'elle s'en tienne à des modes d'organisation et de gestion *des territoires* surdéterminés par une exigence d'unité *du Territoire*. Autrement dit cette décentralisation a été pensée, et elle le demeure, comme la meilleure manière de contenir le spectre du fédéralisme. Mais pour continuer de jouer aujourd'hui pleinement ce rôle, il lui faut s'enrichir d'une dimension nouvelle, celle de la différenciation territoriale.

## THE STATE AND DECENTRALISATION IN FRANCE SINCE 1982

“The State and decentralization in France ...” are nothing exclusive. It cannot mean that decentralization is just be a „job “of the state faced with territorial powers. The state always considers the context which it alone cannot confront (in the case of economic or financial crisis or where security is concerned), when it sovereignly delegates certain supervision it can take just as much as it can dissolve decentralized subjects (more or less forced and more or less directly agreed upon by joining or re-assigning). To this legally confirmed delegation of authority, its own authority defined by the Decentralization Act is added. Local authority represents a whole in which duties of authority are differentiated (which are replaced in the case of non-implementation by official duty) or non-compulsory authority. Or, between exclusive or common authority, if one knows that local self-government can directly or indirectly implement (in the case of concession or public service delegation). One also needs to mention that in the majority of EU countries, only law can determine the regime of municipalities (in opposition to what exists in federal states). France is, in that sense, a model for a unitary state, to that extent to which development according to

administrative federalism (as well as political) is rejected, as confirmed by decentralized organization valued in this country (from decentralization reform in 1982 up to the law of 7 August 2015 on the new territorial organization). To tell the truth, France has gone through all forms of regime, government and administration in just over two centuries, and so could serve for every observation on decentralization, and its qualities and downsides.

**Key words:** *State, decentralization, France*

## **DRŽAVA I DECENTRALIZACIJA U FRANCUSKOJ OD 1982.**

Država i decentralizacija u Francuskoj ..." nisu ništa isključivo. To ne može značiti da je decentralizacija samo „posao“ države s teritorijalnim ovlastima. Država uvijek razmatra kontekst s kojim se sama ne može suočiti (u slučaju ekonomske ili financijske krize ili kada je riječ o sigurnosti), kada suvereno delegira određeni nadzor koji može potrajati jednako koliko može raspustiti decentralizirane subjekte (manje ili više prisilno i više ili manje izravno dogovoreno ulaskom ili ponovnim dodjeljivanjem). Ovome zakonski potvrđenom delegiranju ovlasti dodaje se vlastito ovlaštenje definirano Zakonom o decentralizaciji. Lokalna vlast predstavlja cjelinu u kojoj se razlikuju dužnosti ovlasti (koje se zamjenjuju u slučaju neprovođenja službene dužnosti) ili neobavezna ovlaštenja. Ili, između isključive ili zajedničke vlasti, ako se zna da lokalna samouprava može izravno ili neizravno provoditi (u slučaju koncesije ili delegiranja javnih usluga). Treba također spomenuti da u većini zemalja EU samo zakon može odrediti režim općina (suprotno onome što postoji u saveznom državama). Francuska je, u tom smislu, model za unitarnu državu, u onoj mjeri u kojoj je razvoj prema administrativnom federalizmu (kao i političkom) odbijen, što potvrđuje decentralizirana organizacija cijenjena u ovoj zemlji (od reforme decentralizacije 1982. do zakon od 7. kolovoza 2015. o novoj teritorijalnoj organizaciji). Istinu govoreći, Francuska je prošla kroz sve oblike režima, vlade i uprave u nešto više od dva stoljeća, i tako može poslužiti za svako promatranje o decentralizaciji i njezinim kvalitetama i manama.

**Ključne riječi:** *država, decentralizacija, Francuska*