

Introduction

Dans quelle mesure le chantier ouvert par l'actuelle réforme territoriale est-il de nature à affecter le métabolisme de la République ? Il est vrai que nous n'en avons pas encore le produit fini, et qu'il nous faut anticiper sur l'issue à venir d'un processus qui peut encore réserver bien des surprises. Mais il est tentant d'y voir un bain révélateur de la réalité et de la portée des changements opérés dans le modèle de la République, « une et indivisible », prototype de l'État unitaire et centralisé, et habitacle d'un mode « napoléonien » d'administration qui, en son temps, fit école en Europe. Pour des raisons qui apparaîtront au fil de l'ouvrage, plus que de réformes, c'est d'un processus de changement, tâtonnant mais continu, qu'il faut parler afin de mesurer le chemin parcouru.

La renverse¹ ?

Le basculement de la décentralisation

De ce processus, la politique de décentralisation constitue l'aspect le plus visible et le mieux exploré. Le début en est généralement fixé en 1982, date de la première des « lois Defferre », du nom du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation de l'époque. Celles-ci ont en effet réalisé une avancée décisive en la matière en mettant en place un dispositif simple mais efficace, jouant le rôle d'un cliquet interdisant tout retour en arrière à une société politique qui n'était pas encore entièrement gagnée à la cause de la décentralisation (même si elle l'était déjà très largement).

1. En termes de marine, c'est un changement cap pour cap de marée ou de vent.

La première loi Defferre : relatif consensus mais bataille acharnée

La loi « Droits et libertés des communes, des départements et des régions » du 2 mars 1982 n'a, contrairement aux apparences, pas eu beaucoup de mal à faire adopter des principes fondateurs (abolition des tutelles étatiques, transfert du pouvoir exécutif départemental et régional au président de ces assemblées, transformation de l'établissement public régional en collectivité territoriale) qui revenaient, pour Gaston Defferre, à brûler les vaisseaux du centralisme en interdisant tout retour en arrière. « Contrairement aux apparences », car la bataille parlementaire fut acharnée. Mais comme l'a justement confié Pierre Mauroy au *Courrier des maires* le 10 juin 2013, l'opposition de l'époque signifiait surtout par là son refus global de reconnaître la légitimité de la gauche au pouvoir. De larges fractions de la droite étaient idéologiquement acquises à la décentralisation, et beaucoup d'élus de l'opposition n'allaient pas tarder à en découvrir pragmatiquement les avantages à la faveur de la victoire de la droite aux élections municipales de 1983. Cependant, une partie significative des gaullistes restait encore attachée à l'État central et convaincue des bienfaits de la centralisation républicaine.

Or, s'il ne faut pas minimiser la portée d'un acte qui a « libéré les énergies », selon l'expression de Pierre Mauroy, il est faux d'y voir un point de départ inconditionné. Dans un ouvrage fouillé, Thomas Frinault date plus exactement le début de la démarche effective vers la décentralisation de 1976, avec la remise du rapport Guichard, *Vivre ensemble*¹, au président

1. Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, présidée par Olivier Guichard, *Vivre ensemble*, Paris, La Documentation française, 1976.

Giscard d'Estaing, qui devait déboucher sur un projet de loi portant développement des responsabilités des collectivités locales, adopté par la majorité de droite au Sénat en première lecture à la veille de l'alternance politique du printemps 1981¹. Mais il faut en réalité remonter encore un peu dans le temps, jusqu'à la fin des années 1960. Dans ce domaine aussi, 1968 marque un tournant décisif, celui de l'inversion d'un programme politique qui, depuis la Révolution française, restait fondamentalement inspiré par l'idée d'unité nationale, telle que l'avait exprimée Thouret. Ce député du tiers état du bailliage de Rouen présentait ainsi à la Constituante, le 3 novembre 1789, le projet de division territoriale du royaume : « Ne désespérons pas que le jour viendra où, l'esprit national étant mieux formé, tous les Français réunis en une seule famille, n'ayant qu'une seule loi et un seul mode de gouvernement, abjureront tous les préjugés de l'esprit de corporation particulière et locale. La Constitution doit prévoir, provoquer et faciliter ce bon mouvement qui rendra la nation française la première et la plus heureuse nation du monde². » Comme l'ont établi des travaux approfondis³, il peut certes y avoir quelque anachronisme ou simplification à faire un amalgame entre cette aspiration à l'unité nationale et la notion de centralisation, mais quand elle est interprétée à la lumière de ce qui s'était passé avant⁴ et de ce qui suivra presque

1. Thomas Frinault, *Le pouvoir territorialisé en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012.

2. Comité de division, Archives nationales, D IV bis. Nous soulignons.

3. Dans sa recherche, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIII^e siècle*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1989, Marie-Vic Ozouf-Marignier montre que la complexité du débat de 1789 se prête mal aux interprétations univoques et qu'il existe bien des incertitudes dans une pensée qui est à l'origine de l'aménagement du territoire « tel qu'il subsiste encore aujourd'hui ».

4. L'œuvre de centralisation poursuivie par la monarchie est mise en évidence par Alexis de Tocqueville dans son célèbre ouvrage *L'Ancien Régime et la Révolution*. Il est vrai que le parallèle que fait l'auteur entre les intendants de l'Ancien Régime et les préfets napoléoniens est souvent hâtivement interprété comme une équivalence, justement critiquée par les historiens spécialistes de la période. On peut, par exemple, renvoyer aux travaux de Michel Biard qui conteste quelques lieux communs bien ancrés

immédiatement après¹, il ne peut guère y avoir de doute sur ce que devait être la ligne de plus grande pente du système politique français. D'ailleurs, le principal auteur du projet, l'abbé Sieyès, en avait lui-même donné la clé de lecture la plus éclairante dès son discours initial du 7 septembre 1789 : l'administration « partant d'un centre commun, va frapper uniformément les parties les plus reculées de l'empire », son idéal de législation étant celle « dont les éléments fournis par tous les citoyens se composent en remontant jusqu'à l'Assemblée nationale, chargée seule d'interpréter le vœu général, ce vœu qui retombe ensuite avec tout le poids d'une force irrésistible sur les volontés elles-mêmes qui ont concouru à la former² ». La suite immédiate est trop connue pour qu'on s'y arrête. La conception napoléonienne est bien résumée dans la circulaire du 26 avril 1800 (6 floréal an VIII) dans laquelle Lucien Bonaparte, ministre de l'Intérieur, énonce un principe quasi taylorien de division du travail (« les idées générales doivent partir du centre »), et parfaitement incarnée par l'institution préfectorale à laquelle la loi du 28 pluviôse an VIII confie l'administration des départements et des arrondissements, tandis que des maires nommés par le pouvoir central ont autorité sur des assemblées municipales issues de la désignation sur des listes de confiance. Plusieurs mesures

dans l'imaginaire collectif, tels que les équations simplistes Jacobins = centralisateurs ou Girondins = fédéralistes. Pour lui, le rôle dévolu aux intendants ne se résume pas à une volonté de centralisation. Il doit cependant concéder qu'« à la veille de 1789, les intendants conservent souvent une image détestable, celle d'envoyés du pouvoir central soumettant les provinces à leur autorité et supposés omnipotents », in « "État jacobin" et centralisation, ou la pérennité de quelques idées fausses sur la Révolution française », *Pouvoirs locaux*, n° 83, IV/2009.

1. L'installation de l'administration napoléonienne dans le cadre territorial établi par la Révolution.

2. Cité par Marie-Vic Ozouf-Marignier, *La formation des départements*, *op. cit.*, p. 85. Thouret voit dans la division en 83 départements une garantie d'unité et d'indivisibilité de ce qui est encore un royaume : « C'est dans la grande division des départements, c'est-à-dire dans leur grand nombre, dans leur multiplicité, qu'est la garantie centrale pour la subordination de chacun d'eux : c'est aussi là une garantie contre le danger des institutions fédératives. » L'instruction législative du 8 janvier 1790 confirme : « L'État est un, les départements ne sont que des sections du même tout. »

importantes de décentralisation interviendront par la suite ; mais leur destin est soumis aux aléas des changements de régimes, et leur portée reste limitée par le verrou que constitue le rôle central du préfet dans le dispositif. La monarchie de Juillet introduit l'élection – au suffrage censitaire – des conseillers municipaux en 1831 et celle des conseillers généraux en 1833, tandis que la II^e République y substitue le suffrage universel (masculin) en 1848. Mais le Second Empire, tout en pratiquant la déconcentration (c'est-à-dire le transfert de compétences des autorités centrales aux représentants locaux de l'État, tels que les préfets par exemple), revient à l'an VIII en rétablissant la nomination par l'État des maires et adjoints, qui ne sont même plus obligatoirement choisis parmi les conseillers municipaux. Ce n'est qu'avec la III^e République et la loi du 28 mars 1882 que le maire est, à nouveau, issu de l'élection, sauf à Paris (où la fonction ne réapparaîtra qu'en 1975 !). Cette réforme décisive est consacrée, de façon presque définitive, par la grande loi municipale de 1884, seul le régime de Vichy étant revenu pour quelques années à la nomination du maire et du conseil municipal dans les communes de plus de 2 000 habitants. Une loi de 1871 avait déjà, pour le département, organisé l'élection du bureau et du président du conseil général, le préfet y demeurant l'autorité exécutive.

Il aura fallu attendre la deuxième décennie de la V^e République pour que le pouvoir politique adopte un tout autre logiciel, avec le discours de Lyon du 24 mars 1968 dans lequel le général de Gaulle estimait que le moment était venu de renverser la vapeur : « L'évolution générale porte notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain. » Il passera aux actes avec le texte préparé par Jean-Marcel Jeanneney et soumis au référendum le 27 avril 1969, dont on s'accorde à penser qu'il eût sans doute été adopté s'il n'avait assorti la réforme de régionalisation d'une profonde transformation du Sénat contre laquelle se mobilisa une large partie de la classe politique. Ainsi, pour que le changement

de référentiel se traduise en décisions d'envergure¹, il faudra que s'additionnent la force élocutoire du fondateur de la V^e République et l'alternance politique de 1981 portant au pouvoir une gauche idéologiquement convertie à l'idée de décentralisation. Conversion sans doute facilitée par le grand chambardement de mai 1968, mais aussi par l'intégration de la « deuxième gauche » au sein du Parti socialiste, et par la large victoire de ce dernier aux élections municipales de 1977². François Mitterrand ratifiera le changement de cap d'une phrase qui fait écho à celles de De Gaulle : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire » (15 juillet 1981). Mais cette fois, le projet aboutit, et le processus de décentralisation va dès lors se poursuivre, avec ses temps forts et ses temps de pause au cours desquels on ajuste, on rectifie, on complète. Mais jamais on ne reviendra en arrière. Et le contraste est vif entre les deux instantanés que séparent les 56 ans d'âge de la V^e République. En 1958, celle-ci, avant tout soucieuse de restaurer l'autorité de l'État, hérite d'une organisation territoriale dont les fondements sont stables depuis les débuts de la III^e République. Hormis les territoires d'outre-mer et le cas particulier de Paris, commune

1. Le terrain n'est pas laissé en friche entre l'échec du référendum de 1969 et l'adoption des lois Defferre en 1982. Les établissements publics régionaux (EPR) de la loi du 5 juillet 1972, et la réforme du statut de Paris, qui dote la capitale d'un maire élu à partir de 1977, la rapprochant ainsi du droit commun communal, sont loin d'être négligeables. Mais des réformes plus globales et plus ambitieuses, comme celles que préconise le rapport Guichard ou que porte le projet de loi Bonnet (du nom du ministre de l'Intérieur) dit Plan de développement des responsabilités locales, sont ajournées ou s'enlisent dans la procédure parlementaire.

2. Pierre Mauroy l'explique dans l'entretien précité au *Courrier des maires* : « Le parti socialiste a été pendant des années porteur du jacobinisme issu de la Révolution de 1789 et qui a été un symbole constituant de la République. Mai 1968 a fait émerger le concept d'autogestion qui a imprégné le PS mais aussi le PCF. Les chrétiens et le monde syndical, notamment la CFDT, nous ont rejoints, porteur de l'idée du "vécu" c'est-à-dire du "territoire", à partir duquel le projet décentralisateur a fait son chemin. » Il ajoute que Gaston Defferre avait personnellement été gagné au concept d'autonomie locale par son expérience de ministre de la France d'outre-mer et la préparation de sa loi-cadre préparant la décolonisation.

sans maire et département sans conseil général qui se trouve sous l'emprise directe du pouvoir central par l'intermédiaire de deux préfets (le préfet de Paris et le préfet de police se partagent le pouvoir exécutif dans la capitale), le modèle républicain ne connaît que deux piliers caractérisés par l'uniformité statutaire et la dépendance à l'égard de l'État. La commune créée en 1789 sur la base des paroisses de l'Ancien Régime et régie par la grande loi municipale de 1884, dispose d'un maire et d'un conseil élu, mais elle est étroitement soumise aux tutelles étatiques. Le département, créé en 1790, relève d'une loi de 1871 consacrant la prééminence du préfet, à la fois représentant de l'État et autorité exécutive du conseil général, rôle auquel s'ajoute la tutelle qu'il exerce sur les communes. Prototypique de l'État unitaire centralisé, la République est caractérisée par les meilleurs analystes comme « une et indivisible » avant tout¹. Sur le second cliché, pris aujourd'hui, le paysage a bien changé. L'affirmation d'indivisibilité n'a pas disparu du texte constitutionnel, mais celui-ci mentionne désormais que l'organisation de la République est décentralisée. À la commune et au département, qui subsistent, se sont ajoutées la région et l'intercommunalité, autant de véritables gouvernements locaux disposant d'une autonomie de gestion dans un système de gouvernance à plusieurs niveaux qui met du jeu dans le traditionnel face-à-face avec l'État. La maire de Paris est plus puissante que bien des ministres, et on pourrait en dire autant de plusieurs de ses homologues des grandes villes, notamment des agglomérations qui vont accéder au statut de métropole. Chaque collectivité d'outre-mer (COM) peut obtenir un statut adapté à ses caractéristiques particulières, et en Nouvelle-Calédonie, la loi du pays, si elle se situe dans une matière réservée au territoire, n'est assujettie qu'au contrôle du Conseil constitutionnel.

Assurément, le tableau n'est plus le même. Il s'est chargé de figures nouvelles, alors qu'aucune des anciennes n'a disparu, et il a enrichi la palette des couleurs utilisées ; mais on n'a pas changé de cadre. La scène montre-t-elle autre chose ?

1. Voir entre autres : Jack Hayward, *The One and Indivisible French Republic*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1973.