
L'impossible décentralisation à la Française ?

Introduction

Il y a quarante ans, Gaston Deferre, ministre de l'Intérieur du nouveau gouvernement Mitterrand annonce une nouvelle ère de démocratie, en rupture avec plusieurs siècles de centralisme étatique. Avec un certain enthousiasme, devant l'assemblée, il annonce la naissance d'une nouvelle organisation administrative et fustige les tenants d'une « culture jacobine multiséculaire » « *Les responsables politiques qui tenaient les leviers de commande ont maintenu en tutelle les Français et leurs élus, les traitant comme des mineurs soumis aux décisions d'une classe politique et d'une administration de plus en plus centralisée et de plus en plus technocratique. Ce type de centralisation qui se voulait éclairée et qui était en réalité dominatrice, a engendré une administration et une réglementation étatique, tatillonne, bureaucratique, un dirigisme étouffant pour les élus et les entreprises* »¹ Désormais le contrôle de l'État se réalisera *a posteriori*, et non plus *a priori*. Les compétences de l'action publique seront réparties entre quatre niveaux de responsabilité : l'État, les Régions, les Départements, et les communes.

Quarante ans plus tard, le constat reste très mitigé. Si des avancées peuvent être constatées par la mise en œuvre d'initiatives et de politiques locales efficaces en matière d'urbanisme, de logement, de transport, d'investissement dans les équipements et infrastructures, l'État conserve l'essentiel du pouvoir réglementaire et législatif. La réforme du financement des collectivités territoriales, longtemps annoncée est reportée de gouvernement en gouvernement. C'est l'État qui corsète l'action des collectivités territoriales par le biais de ses dotations, et oriente grandement leur pouvoir d'action par des lois et règlements à portée nationale. Les collectivités territoriales se perçoivent de manière croissante engoncées dans un niveau de gestion, après notamment la suppression de leurs moyens propres : la taxe professionnelle et plus récemment la taxe d'habitation sur les résidences principales. La nouvelle organisation administrative de la France, parodiée en « millefeuilles », a accouché plus tard de nouvelles structures : les communautés de communes et d'agglomérations. Les financements croisés, les doublons qui persistent entre elles et les services déconcentrés de l'État ne facilitent pas la compréhension par le citoyen de l'utilité sociale de chacune, ni des enjeux électoraux, lorsqu'il faut mettre en perspective les programmes. Mis à part les municipales, les élections locales ne sont pas perçues comme significatives. Jacques Roncière, philosophe présente le système politique français comme « monarchiste ». « *L'élection présidentielle au suffrage universel est la seule qui compte en France, curieux paradoxe, inventée par les royalistes en 1848, comme arme contre la démocratie* »². Parallèlement, on assiste à un « épuisement démocratique », par la montée fulgurante de l'abstention, le retrait de la vie politique de la jeunesse, la montée des extrêmes. Comment en est-on arrivé là ? Une véritable décentralisation des pouvoirs est-elle possible en France pour rapprocher l'action politique des usagers, favoriser une démocratie vivante et créative pour répondre de manière réactive aux défis gigantesques qui se présentent, pour redonner du sens à l'action publique et permettre une véritable implication des citoyens ? En fait cette configuration politico-administrative est le fruit d'un très long cheminement qui a pris ses racines dans l'Ancien Régime, et non à la Révolution, comme la doxa dominante nous l'a longuement longtemps fait croire pour promouvoir cette nouvelle citadelle, « une et indivisible ». Quels sont les traits les plus caractéristiques de cette spécificité française, unique en Europe ? Quelles seraient les causes de cette apparente impossibilité de décentraliser véritablement les pouvoirs ? Il ne sera possible d'y répondre qu'après avoir transité par un long détour socio-historique. En quoi les caractéristiques observables de notre système politico-administratif ne sont que l'empreinte et le produit de l'histoire de longue durée chère à Fernand Braudel ?

I - Les racines de l'Ancien Régime du processus de centralisation à la Française

1) Une rupture forte dans le gouvernement de la France : la « curialisation » des élites

Un mouvement de bascule va se réaliser à partir du règne de Louis XIV, après un long processus de création d'un État monarchique, marqué par les rivalités avec les seigneurs des Provinces. Pour Norbert Elias, sociologue, l'accélération de la construction de l'État royal sera rendue possible par ce qu'il appelle un processus lent de « curialisation » des vassaux. Louis XIV met en place une société de cour qui sera une arme efficace de mise au pas des barons et élites aristocratiques : « *La monopolisation étatique de la fiscalité et l'usage des armes est à l'origine d'une société de cour, qui consacre l'autonomisation du souverain à l'égard de la noblesse et, corrélativement, la dépendance*

¹ Deyon, P., (1992), *Paris et ses provinces*, Armand Colin éditeur, p127

² Roncière J., *Les Trente inglorieuses*, podcast France-Culture, 2 avril 2022

accrue de celle-ci à l'égard de celui-là. Le monarque absolutiste, régnant sur sa cour, se démarque radicalement du chef charismatique qui met à exécution un bouleversement ou un regroupement social. Il s'appuie sur des tensions entre les factions qui l'entourent pour maintenir un équilibre, auquel contribue notablement l'étiquette de cour qui, en fixant les préséances et les positions hiérarchiques, constitue un « mécanisme de régulation, de consolidation et de surveillance »³. A partir de cette dynamique de centralisation rendue possible par le déménagement des élites autour du roi à Versailles, va se créer une nouvelle catégorie mêlant progressivement élites aristocratiques et bourgeoises : « L'afflux incessant d'éléments bourgeois dans les milieux de cour provoque aussi un mouvement spécifique du langage. Les hommes nouveaux apportent à la cour un mode d'expression nouveau, le « jargon » de la bourgeoisie. Le langage aristocratique en absorbe sans cesse des éléments, les assimile, les affine, les transforme. Ils sont « curialisés », c'est à dire accordés à la sensibilité et aux normes affectives des cercles de cour. Ainsi aménagés, ils servent à distinguer les « gens de cour » de la bourgeoisie qui, après un certain temps, les réintroduit, affinés et transformés, dans son parler spécifiquement bourgeois ». Ainsi, la bourgeoisie intégrée à l'administration du royaume, cherche à se distinguer du peuple par une culture qui la rapproche de l'aristocratie : « Les fonctionnaires administratifs, presque tous bourgeois, forment déjà une classe qui a son esprit particulier, ses traditions, ses vertus, son honneur. C'est l'aristocratie de la société nouvelle, qui est déjà formée et vivante. Elle attend seulement que la Révolution ait vidé la place ». Ce processus de « curialisation » va induire un autre processus défini par Elias « le processus de civilisation », qui marquera les traits culturels de « ce qui est français » : le raffinement des mœurs, la bonne éducation du savoir-vivre, l'amour des belles lettres, la répugnance pour le travail manuel, l'attrait pour la philosophie et les « humanités », tous traits aristocratiques. « Le code du savoir-vivre s'affine, de ce qu'il faut faire ou ne pas faire. Les égards que chacun attend de ses semblables se précisent. On assiste à une modification des mœurs et qui aboutit à un « raffinement », la « civilisation ». Les pressions s'exercent beaucoup moins de l'extérieur qu'à l'époque médiévale. La société qui se « civilise » pousse à l'autocontrainte et au refoulement »⁴

2) La bourgeoisie française « civilisée », s'imprègne des traits culturels aristocratiques

Ce processus de curialisation des élites bourgeoises, devenues progressivement « civilisées » aura un effet considérable sur la haute administration française, selon Tocqueville. Pour lui, il déterminera le goût pour l'abstraction au plan des idées générales qui se développera au XVIII^{ème} siècle, et les éloignera de la connaissance des questions et problèmes de terrain et du quotidien : « La France était depuis longtemps parmi les notions d'Europe la plus littéraire (...) Cependant les hommes de lettres n'étaient point mêlés journellement aux affaires, comme en Angleterre. Jamais au contraire, ils n'avaient vécu plus loin d'elles. Cependant, ils ne demeureraient pas, comme la plupart de leurs pareils en Allemagne, entièrement étrangers à la politique, et retirés dans le domaine de la philosophie pure des belles lettres. On les entendait tous les jours discourir sur l'origine des sociétés et sur leurs formes primitives, sur les droits primordiaux des citoyens et sur ceux de l'autorité. Cette sorte de politique abstraite et littéraire était répandue à doses inégales dans toutes les œuvres de ce temps-là, depuis le lourd traité jusqu'à la chanson, qui n'en contienne un peu »⁵. Pour Norbert Elias, ce phénomène imprègnera la culture des élites administratives du pays, bien au-delà de l'Ancien Régime : « De nos jours encore, la langue française se ressent de ce passage par une phase aristocratique-curiale, de même que l'allemand se ressent de l'influence savante de l'intelligentsia de la classe moyenne. Dès qu'il se forme en France des élites ou des pseudos-élites, elles tentent toujours de renouer avec les anciennes tendances à se distinguer dans leur manière de parler »⁶. Aristocratie, moyenne et haute bourgeoisie vont ainsi structurer un nouveau modèle de pensée, constituer une culture commune, les distinguant de la grande masse du peuple, dont ils cherchent à se distinguer. Ils constitueront ensemble la haute administration qui ne se pensera qu'à partir du centre, c'est à dire Versailles, pour élaborer pour la durée une construction purement française, opposant le centre et « la » périphérie tout entière, que l'on peut traduire par « Paris et « la » province ».

³ Heinich, N., (1997), *La sociologie de Norbert Elias*, collection Repères, La découverte, Condé sur l'Escaut, p17

⁴ Elias, N., (1973), *La civilisation des mœurs*, Paris, Calman-Lévy, p. 204

⁵ Lamberti, J.C., (1986), Introduction in De Tocqueville A., *L'Ancien Régime et la Révolution*, éditions Robert Laffont, Paris, p. 1035

⁶ Elias, N. (1973), *op. cit.* p. 163

3) Une haute administration aristocratico-bourgeoise qui met au pas « les » provinces

Le processus de centralisation s'accroît fortement par le biais de la bourgeoisie qui jouera un rôle prépondérant dans ce mouvement de subordination du local « *Sous Louis XIV, les communes sont pratiquement mises à l'encan avec le système de vénalité des charges⁷ et elles sont de plus en plus réduites à la portion congrue à la fin de l'Ancien Régime, ainsi que le reflète bien l'adage royal « les communes ainsi que les femmes sont réputées mineures »⁸. Un système administratif dense, contrôlé étroitement par la Haute-administration centrale enserme le pays tout entier « Les administrations citadines sont progressivement placées sous l'autorité de fonctionnaires du roi. Elles deviennent peu à peu des organes de l'appareil de domination royal. Ainsi, la hiérarchie de l'administration centrale, dont tous les postes importants sont détenus par les élites de la bourgeoisie s'étend des hautes charges ministérielles et judiciaires et judiciaires jusqu'aux fonctions de maire et de maîtres jurés des corps de métier. La question des impôts a été réglée dans le même esprit : toutes les décisions sont édictées par l'administration centrale »⁹ Les effets de ce mouvement d'emprise par le Centre sur l'ensemble du pays se font encore ressentir aujourd'hui. Déjà Montesquieu et Mirabeau relevaient la fuite des cerveaux vers la capitale, dès la moitié du XVIII^{ème} siècle « *Dès 1740, Montesquieu écrivait à un de ses amis : « Il n'y a en France que Paris et les provinces éloignées, parce que Paris n'a pas encore eu le temps de les dévorer ». En 1750, le marquis de Mirabeau parlant de Paris sans la nommer : Les capitales sont nécessaires. Mais si la tête est trop grosse, le corps devient apoplectique et tout dépérit. Que sera-ce donc si, abandonnant les provinces à une sorte de dépendance directe et n'en regardant les habitants que comme des régnicoles de second ordre, si, en n'y lissant aucune considération et aucune carrière à l'ambition, on attire tout ce qui a quelque talent dans cette capitale ! »* »¹⁰ Cette centralisation administrative va également produire un système économique aux formes uniques en Europe, le colbertisme, marqué par le quasi-monopole d'un État dirigiste, souligné déjà par Tocqueville au début du XIX^{ème} siècle « *Ce qui caractérise déjà l'administration en France, c'est la haine violente que lui inspirent indistinctement tous ceux, nobles ou bourgeois, qui veulent s'occuper d'affaires publiques, en dehors d'elle. Le moindre corps indépendant qui semble vouloir se former sans son concours lui fait peur. La plus petite association libre, quel qu'en soit l'objet l'importune. Elle ne laisse subsister que celle qu'elle a composées arbitrairement et qu'elle préside* »¹¹. Il en accouchera une administration bureaucratique, tatillonne qui paralysera toute initiative et qui alourdira considérablement les temps de réaction entre demande sociale et action publique, comme le souligne Tocqueville « *Pour arriver à tout diriger de Paris et à tout savoir, il a fallu inventer mille moyens de contrôle. La masse des écritures est déjà énorme, et les lenteurs de la procédure administrative si grandes que je n'ai jamais remarqué qu'il s'écoulât moins d'un an qu'une paroisse pût obtenir l'autorisation de relever son clocher ou de réparer son presbytère. Le plus souvent, deux ou trois années se passent avant que la démarche soit accordée* »¹². A la fin du XVIII^{ème} siècle la situation sociale devient explosive. Inégalités sociales, bureaucratie paralysante de la haute fonction publique et hypercentralisation des pouvoirs mèneront aux troubles révolutionnaires de la Révolution française.*

II – Les révolutionnaires et le local, entre rupture et continuité

1) Les hésitations fédéralistes provinciales de la constituante

A la veille de la Révolution, l'attachement aux privilèges traditionnels des pays et des villes s'était revigoré, contre la centralisation administrative jugée despotique. Les Constituants semblent alors s'engager dans des actions décentralisatrices : « *les premiers révolutionnaires se croient inspirés d'un vif désir de décentralisation. On a vu que dans les derniers siècles de l'Ancien Régime, les libertés locales avaient à peu près disparu. Une réaction très nette se manifeste chez les nouveaux dirigeants qui souhaitent créer un régime représentatif local, analogue au régime représentatif national. Ce qui leur tient surtout à cœur, c'est l'élection* ». Dans un premier temps, il est même envisagé de revivifier les provinces, malmenées par plusieurs siècles de pouvoir central despotique. Il s'agit de retrouver

⁷ La vénalité des charges désigne un système dans lequel des fonctions (charges, offices) de l'administration publique d'un pays sont attribuées comme un bien monnayable : la personne désirant occuper une charge doit s'acquitter pour cela d'une certaine somme d'argent. Ce système s'oppose à d'autres systèmes d'attribution des charges, notamment au mérite (diplôme, expérience, formations reconnues), à l'ancienneté etc. La vénalité des charges s'exerce sous le contrôle étroit de la tutelle réglementaire monarchique.

⁸ Masson, J., (2000), Le personnel communal face à son histoire, nouvelles approches, nouveaux enjeux, *La Gazette des archives*, CNFPT, association des archivistes français, Abbeville, p. 148-149.

⁹ Elias, N., (1990), *La dynamique de l'occident*, collection Agora, Paris, Calman Lévy, p. 163.

¹⁰ Tocqueville A. De, (1986), *L'Ancien Régime et la Révolution*, Robert Laffont, p. 997.

¹¹ Tocqueville A. De (1986), *op cit.*, p. 992.

¹² Tocqueville, A., De, (1986), *op. cit.*, p. 990.

une liberté de pensée et d'action vis à vis d'un pouvoir trop parisien, comme l'exprime François Abgral, à la tête du bataillon des nouveaux fédérés bretons, exprimant un violent réquisitoire devant la convention le 23 décembre 1792 : « *Que la ville de Paris soit notre sœur en amitié, notre égale en patriotisme, mais non pas notre supérieur en droit, nous ne le souffrirons jamais. Nous savons nous battre, nous ne savons pas assassiner.* »¹³ En fait, ce sont les provinces, elles-mêmes qui vont très vite être perçues comme réactionnaires et anti-républicaines, résistant à toute évolution et se repliant sur ce qui subsistait de leurs spécificités, notamment fiscales. Et, très rapidement, avec la poussée révolutionnaire, les provinces seront perçues comme rattachées dans l'inconscient collectif aux privilèges. La question d'une transformation administrative par la création des Départements va en quelques mois se poser aux constituants. Les anciens Parlements sont mis en vacances par décret du 3 novembre 1789. La plupart de ceux-ci se sont alors inclinés. Mais le Parlement de Rouen a refusé d'enregistrer le décret. Celui de Rennes a aussi tenté de résister. Les magistrats convoqués à l'Assemblée nationale le 9 janvier suivant furent frappés d'anathème. Ils sont définitivement dissous par décret en 1790. Ainsi, c'est par la loi du 22 décembre 1789 que les Départements seront créés et la mise en place de cette profonde transformation administrative se réalisera progressivement sur l'année 1790. La commune, à partir des anciennes paroisses devient le maillon principal de la vie démocratique locale, le Département étant conçu comme pure division administrative. L'Ancien Régime, tout en centralisant, avait de tout temps préféré l'assimilation en douceur, à la rationalisation brutale et rapide. Et pourtant, dès 1780, les projets de départementalisation étaient dans les cartons des hauts fonctionnaires du roi, comme la création d'un royaume partagé en 80 départements « où les « régions », les contrées, les districts étaient dessinés selon un quadrillage rigoureusement géométrique »¹⁴ Ce que l'Ancien Régime avait imaginé, les constituants révolutionnaires l'ont réalisé, en divisant radicalement le territoire de la France en 83 départements. Cette rapide transformation ne semble pas avoir connu de résistances majeures. Tocqueville exprime son point de vue sur cette profonde transformation : « *On s'étonne de la facilité surprenante avec laquelle l'Assemblée constituante a pu détruire d'un seul coup les anciennes provinces de la France, dont plusieurs étaient plus anciennes que la monarchie, et diviser méthodiquement le royaume en quatre-vingt trois parties distinctes, comme s'il s'était agi du sol vierge du nouveau monde. Rien n'a plus surpris et épouventé le reste de l'Europe, qui n'était pas préparé à un tel spectacle. C'est la première fois, disait Blurke, qu'on voit des hommes mettre en morceaux leur patrie de manière aussi barbare. Il semblait en effet, qu'on déchirât des corps vivants : on ne faisant que dépecer des morts* »¹⁵ En fait, les constituants n'ont supprimé que des structures qui avaient été vidées de leurs prérogatives par le pouvoir royal, qui contrôlait déjà l'ensemble du territoire par le biais de sa haute fonction publique, notamment les Intendants, ancêtres des préfets.

2) L'émergence d'un fédéralisme départemental, basé sur l'élection

Dans un premier temps, les Girondins tenteront de développer une conception dite « fédéraliste » du nouveau pouvoir populaire à partir des nouveaux Départements et veiller à une répartition plus équilibrée des pouvoirs sur l'ensemble du territoire des anciennes provinces. Fédéralisme que leurs opposants Montagnards moqueront par la « République des 83 Départements ». Dans ces années décisives, de lutte entre deux factions, ce sont deux conceptions du pouvoir dans le cadre de la République une et indivisible « *Pour les uns par exemple, les rédacteurs du projet de Constitution girondine, les collectivités locales ont des intérêts particuliers et une représentation spécifique. Pour les autres et pour un grand nombre de montagnards, il n'y a d'intérêts que privés ou nationaux. Aucune collectivité entre le citoyen et l'État n'a de légitimité propre. La nation est un tout homogène uni et la dictature parisienne n'est que l'expression agissante de la volonté et des intérêts identiques en tout point du territoire. Pour les montagnards, la commune qui n'est qu'une association de familles pourrait, à la rigueur et sous condition, régler seule ses affaires propres* »¹⁶. Les premières années de la Révolution, une nouvelle organisation administrative verra le jour, basée sur l'élection à plusieurs niveaux « *Le principe de l'élection réservée aux seuls citoyens actifs, prédomine à tous les niveaux et dans toutes les fonctions. Voici élu le Conseil du département et son exécutif : le directoire. Élu le Conseil du district. Élu encore l'assemblée municipale qui désigne en son sein le maire et les officiers municipaux. Dans tous ces conseils, le pouvoir central n'est plus représenté que par un procureur général et syndic, lui-même élu par le Conseil. Voici donc inventée la démocratie locale !* »¹⁷ Les premières années de la période révolutionnaire seront donc marquées par la destruction de l'administration de l'Ancien Régime. Le transfert de compétences vers les communes à l'époque de la constituante va provoquer une augmentation de leurs effectifs. Ainsi Comme le présente Norbert Elias (1990, p. 120), « *la Révolution de 1789 n'est pas seulement la lutte de la bourgeoisie contre la*

¹³ *Bases de données de l'Assemblée nationale*, Abgral, F., député, Biographies. [https://www2.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche/\(num_dept\)/10531](https://www2.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche/(num_dept)/10531)

¹⁴ Deyon, P., (1992), *op. cit.* p. 30.

¹⁵ Tocqueville, A., De (1986), *op. cit.*, p. 998.

¹⁶ Deyon, P., *op. cit.* p. 38-39

¹⁷ Deyon, P., *op. cit.* p. 31-32.

noblesse. La Révolution sonne le glas de l'existence sociale de la bourgeoisie corporative, en premier lieu des détenteurs des charges privilégiés du tiers-état, de l'ancien artisanat corporatif tout autant que celui de l'ordre des nobles ». Cette phase de déstructuration de l'ancienne administration et de transition vers une nouvelle gestion plus décentralisée à plusieurs niveaux sera porteuse d'un certain désordre, qui jouera à terme en faveur de la remise en selle de l'ancien modèle, à travers la prise de pouvoir des Montagnards.

3) Le processus d'installation de la « dictature parisienne »

Mais la confrontation entre Girondins, jugés plus modérés et plus bourgeois et les Montagnards plus radicaux, débouchera sur la victoire des derniers, à la suite de l'arrestation du Roi et à la guerre qui gronde aux frontières. Après des révoltes départementales dans plusieurs lieux du pays, la répression des Montagnards anéantira le clan des Girondins « *La répression contre les Girondins provoque la mort de quarante-cinq députés et de plus d'un millier et demi de citoyens, ainsi qu'à la mise entre parenthèses de la vie d'une centaine de députés et de nombreux Français, emprisonnés ou réduits à la clandestinité* »¹⁸. Le terme « fédéraliste » devient péjoratif et signe l'appartenance aux tenants des idées contre-révolutionnaires et bourgeois : « *La République nouvelle et menacée devait naturellement être tentée de se revêtir de tous les attributs du pouvoir monarchique qu'elle venait de renverser et qu'elle redoutait encore. Deux ans durant, le mot et le concept de « fédéralisme » furent utilisés comme des épouvantails, des alibis au conformisme politique, et l'accusation de « fédéralisme » brandie contre tous ceux qu'inquiétait le cours de la révolution montagnarde et parisienne* »¹⁹. Il s'agit d'entrer dans une nouvelle phase beaucoup plus centralisatrice sous la conduite de dirigeants garants de la pureté révolutionnaire pour le salut public, comme l'histoire le justifiera plus tard : « *En raison des combats politiques qu'elles livrent en leurs temps, nombre de plumes républicaines, libérales comme Thiers et Mignet, néojacobines tels Buonaroti, Cabet et Esquirros, d'inspiration démocratique et romantique, à l'instar de Michelet et Lamartine, ou encore socialistes ou communardes, comme Blanc et Tridon, optent pour la rhétorique jacobine de la nécessité de l'élimination des Girondins au nom du salut public* ». Lamberti (1986)²⁰ souligne que pour Tocqueville la Révolution a prolongé la tendance centralisatrice de l'Ancien Régime : « *Pour Tocqueville, la Révolution française n'a pas créé la centralisation, elle a simplement continué, en la perfectionnant, la tendance centralisatrice de l'Ancien Régime* ». C'est à partir de la Convention montagnarde, à partir de juin 1794, qu'il faut faire disparaître tout espoir de recréer des structures fédératives dont le poids pourrait remettre en question l'État unitaire en marche : « *Non seulement, la parcellisation du territoire apparaît comme une assurance contre toute velléité provinciale ou fédérative, mais encore, elle est censée garantir leur subordination naturelle et quasi automatique à l'autorité centrale.* »²¹. Comme le défend Tocqueville, cité par Lamberti, la centralisation administrative qui va se développer à partir de la Convention montagnarde, sera un mécanisme qui va éloigner les décideurs du réel et nourrir l'idéologie révolutionnaire : « *C'est la centralisation qui est à l'origine, dans une société de classes, de la formation et du maintien de l'esprit révolutionnaire. C'est le mécanisme central qui isole les hommes et les classes, les prive de liberté politique et éloigne leurs idées du réel. La centralisation a pour effet d'entretenir dans les masses l'apathie et de développer l'esprit révolutionnaire de fortes minorités* »²². Cette transition brutale a pu être réalisée en s'appuyant sur une haute fonction publique centrée sur Paris et régissant un ensemble plus homogénéisé, comme le précise Lamberti, citant Tocqueville : « *Ils avaient admis comme idéal d'une société un peuple sans autre aristocratie que celle des fonctionnaires publics, une administration unique et toute puissante, directrice de l'État, tutrice des particuliers* ». Et Tocqueville, selon Lamberti (1986, p. 915) d'affirmer que l'esprit révolutionnaire qui va perdurer jusqu'à la fin du XVIII^{ème} siècle est une création de la centralisation administrative et non pas seulement une expression de la crise révolutionnaire. Le Directoire franchit un nouveau pas dans ce processus de centralisation : « *Les administrations municipales sont subordonnées aux administrations de département et celles-ci le sont aux ministres, qui, eux-mêmes, sont soumis au Directoire exécutif. Ainsi se constitue de la manière la plus nette une échelle administrative sans solution de continuité, et comportant de degré en degré, l'exercice d'un pouvoir hiérarchique* »²³. Le coup d'État du 18 brumaire de l'an VIII, va accélérer un mouvement bien engagé par le Directoire.

¹⁸ Mathan, De, A., (2018), Le fédéralisme Girondin, histoire d'un mythe national, *Annales historiques de la Révolution française*, n° 393, p. 197.

¹⁹ Deyon, P., *op. cit.*, p. 38-39.

²⁰ Lamberti, J. C., *op. cit.*, p.919.

²¹ Deyon, P., *op. cit.*, p. 33.

²² Lamberti, J-C., *op. cit.*, p. 139.

²³ Sautel, G., Harouel, J-L., (1997), *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, éditions Dalloz, 8^{ème} édition, Paris.

III - L'Empire et le local : le temps de la soumission

1) La mise au pas du pouvoir politique local par une bourgeoisie « curialisée »

Dès le Consulat, Napoléon s'assure de la mise au pas du niveau qui bénéficiait d'une certaine liberté d'action et de décision, les communes. Il supprime l'élection des officiers municipaux et les maires seront désormais nommés et subordonnés aux préfets : « *Selon la loi du 28 pluviôse an VIII, c'est le préfet qui nomme les maires et les adjoints des communes de moins de 5 000 habitants. Le 4 août 1802, une loi fixe à cinq ans le mandat des maires, avec possibilité de renouvellement, et précise qu'ils seront pris parmi les conseillers municipaux, ceux-ci étant choisis par le préfet* »²⁴. Après avoir été déstabilisée pendant la période révolutionnaire jusqu'au Directoire, l'administration centrale issue de l'Ancien Régime triomphera à nouveau sous le régime impérial napoléonien, comme l'illustre Lamberti (1986, p. 910-911) « *Les premiers efforts de la Révolution avaient détruit cette grande institution de la monarchie. Elle fut restaurée en 1800. Ce ne sont pas comme on l'a dit tant de fois, les principes de 1789 en principe d'administration publique qui ont triomphé à cette époque et depuis. Mais bien au contraire ceux de l'Ancien Régime qui furent tous remis alors en vigueur et y demeurèrent* ». La nouvelle classe dominante bourgeoise prolongera l'œuvre commencée bien avant elle. « *Rappelons-nous l'existence depuis des siècles d'une bourgeoisie de fonction, dévouée au service de l'État, et la faiblesse d'une bourgeoisie d'Affaires, habituée aux règlementations, au protectionnisme, peu convaincue des bienfaits du libéralisme économique et politique. Enfin, il faut souligner l'habileté avec laquelle furent recrutées les diverses administrations, particulièrement le corps préfectoral* »²⁵. Arrivée aux affaires, elle reconstituera, en recyclant une partie des hauts fonctionnaires bourgeois de l'Ancien Régime, un nouvel ensemble de contrôle central beaucoup plus pyramidal et efficace, grâce au redécoupage départemental homogénéisant et l'invention napoléonienne du préfet. Phénomène qui maintiendra jusqu'à l'époque actuelle une « tradition française » pour un modèle économique de nature colbertiste, rebaptisé plus tard au XX^{ème} siècle « étato-corporatiste », qui, contrairement à d'autres modèles européens, placera l'État et les hauts fonctionnaires au centre des initiatives en matière de développement économique. Elias (1973, p. 54), illustre comment les traits culturels de l'aristocratie se diffuseront dans l'ensemble de la bourgeoisie triomphante, pour maintenir l'ancien mode d'organisation centralisé : « *Lorsque les inégalités sociales et économiques firent éclater les structures institutionnelles de l'Ancien Régime, que la bourgeoisie assumait les destinées de la nation, bien des éléments spécifiquement « de cour » qui, à l'origine, avaient marqué le caractère social distinctif de l'aristocratie de cour et plus tard aussi des groupes bourgeois inféodés à la cour, subirent, dans un mouvement d'expansion sans cesse plus rapide, de profondes modifications qui en firent, d'une manière très particulière, le caractère national : les conventions de style, les formes de la civilité, l'éducation de la sensibilité, l'importance accordée à la courtoisie, au beau langage et à l'art de la conversation, les soins apportés à l'élocution. Tout cela s'est élaboré en France d'abord à l'intérieur de la société de cour, avant de s'intégrer au caractère national* ».

2) Une administration locale sous tutelle des préfets

A la fin de l'Empire, un système administratif fort enserrera l'ensemble de la société française. Pouvoir puissant qui, selon Tocqueville (1836, p. 1073), résistera désormais à tous les niveaux et à toutes les Révolutions à venir, traversera tous les régimes, tant son influence sera grande : « *Chacun continuait à rester soumis, dans les petites affaires qui l'intéressaient particulièrement, aux règles et aux usages qu'il connaissait. Il dépendait des pouvoirs secondaires auxquels il avait toujours l'habitude de s'adresser, et d'ordinaire, il avait affaire aux mêmes agents. Car, si à chaque Révolution, l'administration était décapitée, son corps restait intact et vivant. Les mêmes fonctions étaient exercées par les mêmes fonctionnaires. Ceux-ci transportaient à travers la diversité des lois politiques, leur esprit et leur pratique. Ils jugeaient et ils administraient au nom du roi, ensuite au nom de la république, enfin, au nom de l'empereur. Dès que la première secousse était passée, il semblait que rien n'eût bougé dans le pays* ». L'Empire prolongera, perfectionnera, en l'amplifiant, le long processus de centralisation engagé sous l'Ancien Régime. En dehors de l'univers juridique considérable qu'il produira et qui le caractérise, il structurera très fortement la catégorie des hauts fonctionnaires en créant de grands corps d'état et administrations centrales, dont la plupart survivront jusqu'à nos jours et qui régenteront la vie économique et sociale des campagnes et des villes. Ainsi naîtront successivement les Ponts et Chaussées (1804), le corps des Mines (1810), la cour des Comptes (1807). La mise en place progressive du cadastre napoléonien facilitera le développement futur d'une administration fiscale. Cet ensemble administratif produira le système centralisé le plus abouti de toute l'histoire de France. Et c'est le personnage pivot du préfet qui deviendra la figure exemplaire de la nouvelle bourgeoisie administrative au pouvoir. Maître de l'échelon départemental devenu prééminent, il assurera un relais efficace avec la haute fonction publique. La commune est devenue le socle d'une pyramide et le rouage de base d'un ensemble administratif hiérarchisé.

²⁴ Lignereux, A., (2012), *L'Empire des Français 1799-1815*, Paris, Le Seuil, p. 112.

²⁵ Deyon, P., (1992), *op. cit.*, p. 41.

IV – le 19^{ème} siècle : développement pyramidal et croissance administrative

1) Le pouvoir monarchique « restauré » en 1815, dans la continuité administrative

L'intermède quasi dictatorial des ultras-royalistes de Charles X à la Restauration, sera marquée par la dissolution des chambres, la censure de la presse et le passage au vote censitaire des plus fortunés. La monarchie de Juillet qui prendra la place, suite à la révolution de 1830, sera marquée par le triomphe du parti de la bourgeoisie, plus puissant que les républicains et où militent La Fayette, Lafitte, Thiers ou Guizot. Le pays s'industrialise et le capitalisme se développe. L'influence libérale, historiquement plus décentralisatrice sur le plan économique et politique, fait contrepoids pour un temps aux idées incarnées par l'Empire. « *Contrairement à l'époque impériale, les maires ne sont plus nommés directement par le préfet, mais choisis par celui-ci parmi les conseillers municipaux, mais au suffrage restreint. Ce sont les citoyens les plus fortunes de la commune qui votent, auxquels s'ajoutent les « capacités » : magistrats, docteurs, officiers de la garde nationale, officiers et hauts fonctionnaires retraités (...). Deux ans plus tard, le législateur confie aux communes la responsabilité de l'enseignement primaire et réorganise par la loi du 22 juin 1833 l'organisation départementale* »²⁶. La Révolution de 1848 renverse la monarchie parlementaire. Le suffrage universel masculin est rétabli et un président de la République, chef de l'exécutif sera élu le 10 décembre 1848 : Louis Napoléon Bonaparte. Comme à chaque Révolution, ce sont les structures administratives passées qui sont questionnées. Une forte minorité des révolutionnaires se positionne comme décentralisatrice, avec comme figures emblématiques Tocqueville et Lamennais : « *Lamennais et Odilon Barrot imaginèrent d'inverser l'ordre des priorités. Commençons disent-ils, par discuter des pouvoirs locaux, et une fois la grande œuvre accomplie au profit des communes et des départements, on pourra passer à l'examen des organes centraux de l'État (...). En dépit du soutien de Tocqueville, cette proposition si peu conforme aux traditions nationales fut repoussée et la nouvelle Constitution promulguée le 4 novembre sera muette sur le sujet* »²⁷. Cette deuxième République morte très précocement, sera surtout influencée par l'avant-garde républicaine parisienne qui se méfie de la « province », jugée conservatrice : « *les clubs parisiens et les dirigeants de la « société républicaine centrale » souhaitent que la dictature de fait du petit peuple parisien et des clubistes soit prolongée aussi longtemps que l'éducation républicaine de la province et des ruraux ne serait pas faite. Autrement, pensaient-ils, les électeurs, sous l'influence des notables royalistes et du clergé, enverraient à l'assemblée constituante, une majorité de « républicains du lendemain », adversaires de fait du nouveau régime* »²⁸.

2) Le deuxième Empire et le retour à une centralisation autoritaire

Après le coup d'État du 2 décembre 1851, par le président élu en fin 1848, Louis Napoléon Bonaparte, c'est le retour brutal à la centralisation autoritaire, structurée par une haute administration qui passe d'un gouvernement à l'autre : « *Le gouvernement d'exception installé par le prince-président n'hésita pas, lui, un instant sur les problèmes relatifs aux institutions locales et départementales. Avec un instinct très sûr, il s'empessa de retourner à la plus stricte centralisation administrative dans la plus pure tradition napoléonienne (...). La nouvelle constitution, bientôt prévue impériale, précisa dans son article 57 que les maires seraient nommés par le pouvoir exécutif et pourraient être choisis en dehors du conseil municipal. Quelques mois plus tard, renchérissant sur ces précautions autoritaires, une loi du 7 juillet 1852 confia même la désignation des présidents, vice-présidents et secrétaires des conseils généraux au chef de l'État* »²⁹. Le courant libéral, dans l'opposition, profite d'un assouplissement du régime après 1860, exprime son programme, d'obédience décentralisatrice : « *A ces faiblesses de la société française, les libéraux pensent pouvoir apporter des solutions : la décentralisation figure parmi ces remèdes. Leur assurance anime le livre que Laboulaye publie en 1863 sous le titre « Le Parti Libéral, son programme, son avenir » et qui constitue en quelque sorte le fondement intellectuel de la coalition électorale, qui tente de s'organiser à l'occasion des élections de 1863, de Thiers, de Dufaure et Rémusat jusqu'aux républicains modérés. L'installation d'un régime parlementaire avec responsabilité politique du ministère, les libertés publiques, l'autonomie municipale, y compris pour Lyon et Paris, soumises à un régime d'exception, figurent au premier rang des programmes qui se réclament de l'opposition libérale ou républicaine* »³⁰.

²⁶ Deyon, P, *op. cit.*, p. 54.

²⁷ Deyon, P, *op. cit.*, p. 60

²⁸ Deyon, P, *op. cit.*, p. 58.

²⁹ *ibid.*, p. 63.

³⁰ *Ibid.*, p. 85.

3) La III^{ème} République et la timide émancipation des administrations locales

Après le renversement de l'Empire, la nouvelle république essaie à nouveau de redonner vie à la démocratie locale. Un mouvement va alors émerger, influencé notamment par Proudhon et Lamennais, le mouvement communaliste : « *Pour comprendre les mouvements communalistes de 1871, il faut prendre la mesure de l'influence sur la gauche républicaine de Proudhon et des démocrates-chrétiens, fidèles à la tradition créée par Lamennais. L'œuvre de Proudhon est une mine où sont venus puiser tour à tour les adversaires de l'omnipotence étatique, pourtant issus des horizons les plus divers de l'éventail politique. Ne leur proposait-elle pas une structure confédérale de la société à partir d'une libre association de coopératives et de collectivités territoriales* »³¹. Son influence sera combattue par le mouvement marxiste naissant, mouvement qui est en premier lieu une théorie de la conquête de l'État. La difficile conquête du pouvoir par les républicains débouche sur le retour aux libertés fondamentales, comme la liberté d'opinion et le rétablissement du suffrage universel. En ce qui concerne la décentralisation administrative, quelques changements notables sont à l'œuvre, les départements notamment sont désormais considérés comme collectivité territoriale par la loi du 10 août 1871. Il reçoit une compétence globale pour régler les affaires d'intérêt départemental et les conseillers sont élus pour six ans au suffrage universel. D'autre part, c'est la loi municipale du 5 avril 1884, qui reconnaîtra le statut de collectivité locale aux communes « *Il faudra pratiquement tout le 19^{ème} siècle pour que les communes deviennent progressivement collectivités locales avec conseillers municipaux puis maires élus, tout en demeurant cependant sous une forte tutelle de l'État. Il suffit de rappeler pour s'en convaincre qu'il a fallu le tournant du 20^{ème} siècle pour que le maire puisse ester en justice au nom de la commune* »³². Les libertés locales restent limitées et la haute fonction publique garde la main. La véritable structure du pouvoir est maintenue et le pouvoir *a priori* des municipalités est toujours maintenu. Préfets et sous-préfets se réservent un fort pouvoir de contrôle : « *Le maire peut faire assermenter et commissionner les agents nommés par lui mais à condition qu'ils soient agréés par le préfet et le sous-préfet* »³³. Les républicains de la fin du 19^{ème} siècle seront partagés sur la place à accorder aux communes et aux « libertés locales ». Des ministres connus aujourd'hui comme instigateurs des services de l'État, tels que Jules Simon et Jules Ferry, ont pu être fortement engagés sur des thèses décentralisatrices, influencés par les idées de Quinet et de Tocqueville, ravivant les lignes de partage de la première république, entre Girondins et Montagnards. Cependant, Jules Ferry, comme Clémenceau changeront de cap politique à l'épreuve du pouvoir : « *L'évolution de Clémenceau est peut-être encore plus significative que celle de Jules Ferry. Depuis la fin du Second empire, il avait en effet, souvent plaidé la cause des libertés communales et départementales. Il avait même en 1890, soutenu le projet de son ami Beauquier en faveur d'une réorganisation administrative et régionale de la France. Les accusations portées contre lui à l'occasion du scandale de Panama, puis l'affaire Dreyfus contribuèrent certainement à son évolution, sinon à son revirement* »³⁴.

4) Le melting-pot des courants politiques décentralisateurs au 19^{ème} siècle

Le vrai paradoxe, selon Deyon (1986, p. 8) sont, après la chute de l'Empire, les hésitations, les retours en arrière, les précautions qui accompagnent au 19^{ème} siècle le lent progrès des libertés et des responsabilités locales. Le système se pense toujours du haut vers le bas, avec faible importance portée aux réalités sociales et complexité des situations de terrain. Toute initiative locale sera vue comme centrifuge et contraire aux principes d'égalité censés unifier le pays. Et c'est un large consensus de la classe politique qui appuiera ce mouvement de fond, unique en Europe. Il rapprochera les marxistes naissants, les bonapartistes, les radicaux et les tenants de la droite conservatrice. Seuls l'extrême gauche d'obédience proudhonienne, les libéraux, une frange de la droite cléricale et conservatrice et une minorité du mouvement socialiste pousseront vers des positions décentralisatrices, mais pour des raisons différentes : « *On retrouvera l'utopie à laquelle Proudhon a rattaché son nom, dans une fraction de la classe ouvrière. Elle systématise une des aspirations constantes depuis la sans-culotterie de jadis jusqu'au peuple d'alors : l'attachement à un certain spontanéisme, l'adhésion à des formes de démocratie directe (...) Dans la gauche radicale, la doctrine démocratique de la décentralisation. Pour eux, la décentralisation vaut en ce qu'elle intronise la démocratie au plan local et assure la grandeur de l'homme. La commune dès lors est leur échelon privilégié. Chez les socialistes non plus, l'idée n'est pas morte. Les sous-préfets continuent d'être la bête noire des parlementaires du parti. Par deux fois lors de la législature de 1902, on proposera leur suppression. Pour les conservateurs, la centralisation étant identifiée au socialisme, la décentralisation devient le gage de la survie des libertés individuelles. Le mot gagne en ambiguïté. La*

³¹ *Ibid* ; p. 90.

³² Mestre, J. L., *Historique du personnel communal*, document ronéotypé non daté, contenu de cours.

³³ Rognard, M-A., (2000), *La fonction publique territoriale, acteur de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement local*, Conseil économique et social, p. 4-5.

³⁴ Deyon, *op. cit.*, p. 100-101.

décentralisation, avant Tocqueville, postulait la réalisation d'une réforme des institutions administratives. Désormais, elle ne l'implique plus nécessairement. Certains à droite et au centre, peuvent se dire décentralisateurs, sans projeter la moindre extension des pouvoirs locaux, en orientant seulement leurs exigences vers l'unique défense des prérogatives des particuliers ou la multiplication des associations privées »³⁵

5) La croissance d'une technocratie administrative, force structurante de l'État central

Les tendances centralisatrices se prolongeront tout au long du 19^{ème} siècle, les mouvements décentralisateurs restant très marginaux. Ce siècle sera cependant ponctué par des parenthèses lors des phases de changement politique où le système central sera questionné. Il résistera à ces vents contraires et sera considérablement renforcé par le développement de ses administrations. L'éducation devient nationale. Elle aura pour but d'unifier plus étroitement le pays, de gommer les différences régionales, donc de dissoudre les derniers reliquats des mémoires provinciales, de façonner un citoyen français sans intermédiaire face à l'État. Avec le développement économique où l'État joue le premier rôle, il ne peut se passer de relais puissants, jusqu'au bas de la pyramide administrative. Ce jeu d'interdépendances, produisant un système administratif centralisé permettra le développement d'un capitalisme fortement encadré par l'État. Ce système tout puissant sera ressenti par le plus grand nombre comme nécessaire au développement économique et social. En s'appuyant sur des « missionnaires », l'État développe son emprise dans une perspective très positiviste : « Ce fut l'État qui se fit, au cours du 19^{ème} siècle, en France, le reconstruteur des « corps intermédiaires ». Pour ce faire, il pouvait d'abord s'appuyer sur la qualité et la fidélité des cadres techniques et militaires de l'État français. Les Grandes écoles, créées depuis le début du 18^{ème} siècle, complétées et couronnées par la création de polytechnique en 1794, facilitèrent l'excellence scolaire, sociale et la fidélité politique de ses élèves. Le soldat et l'ingénieur restent au milieu du 19^{ème} siècle les deux catégories d'administrateurs soumis à des critères stricts de recrutement et de capacités professionnelles (...) Les exemples des enseignants, notamment des instituteurs, des médecins hygiénistes, des ingénieurs civils montrent à quel point l'État s'est appuyé sur des corps professionnels, organisés et mobilisés, composés de membres se considérant souvent comme des « missionnaires ». Se définissant comme membres d'une élite éclairée, modernisatrice, pédagogue et réformatrice, ces enseignants, médecins, ingénieurs, ont longtemps constitué pour longtemps, des références identitaires importantes pour des groupes professionnels en France. Mais contrairement à d'autres pays, c'est l'État qui a fourni le cadre institutionnel, la socialisation et la légitimité morale de ces professions et de leur action collective »³⁶. Cette croissance administrative sera d'autant plus rapide que la France administre le deuxième territoire colonial mondial à la fin de ce siècle. L'œuvre civilisatrice de la 3^{ème} république est assumée et justifiée par ses caciques. Ce sont ces ingénieurs, médecins, administrateurs, comptables, policiers, militaires de tout rang qui feront profiter les colonies des bienfaits modernisateurs de la République, incarnés par le rôle de l'État, comme le défend Jules Ferry le 28 juillet 1885 devant la chambre des députés, en remerciements des villes bretonnes qui lui dédient des rues, boulevards, places, collèges : « Messieurs, il faut parler plus haut et plus vrai ! Il faut dire ouvertement qu'en effet les races supérieures ont un droit vis-à-vis des races inférieures. (...) Je répète qu'il y a pour les races supérieures un droit, parce qu'il y a un devoir pour elles. Elles ont le devoir de civiliser les races inférieures. (...) Ces devoirs ont souvent été méconnus dans l'histoire des siècles précédents, et certainement quand les soldats et les explorateurs espagnols introduisaient l'esclavage dans l'Amérique centrale, ils n'accomplissaient pas leur devoir d'hommes de race supérieure. Mais de nos jours, je soutiens que les nations européennes s'acquittent avec largeur, grandeur et honnêteté de ce devoir supérieur de la civilisation ».

V – le 20^{ème} siècle : vers l'infléchissement des tendances lourdes ?

1) La renaissance des mouvements régionalistes dans l'entre-deux guerres

L'entre-deux guerres est marqué par le développement de mouvements régionalistes, apparus à la fin du 19^{ème} siècle. Ils seront l'expression d'une très grande différence de situation : « Comment expliquer un essor aussi notable de l'idée provincialiste en cette fin du 19^{ème} siècle ? A l'évidence, les mêmes facteurs n'ont pas joué identiquement dans les différentes provinces de France. Les rouges du midi ont d'autres raisons que les notables bretons à avancer pour exiger des franchises régionales. Partout des considérations d'ordre économique ont joué. Un pamphlet anonyme paru à Lyon, avant les élections de 1893 « la province contre Paris, brutal et incohérent, s'attarde sur les méfaits pour les entreprises provinciales de la suprématie du « Minotaure parisien » »³⁷. Pour Taine, influencé par les idées de Tocqueville, « L'organisme social est malade d'un système administratif désastreux, paralysant par son lourd mécanisme toute sa vitalité, violant les intérêts locaux, traitant abusivement

³⁵ Burdeau, F., (1983), *Liberté, libertés locales chéries !* collection échanges, éditions Cujas, p. 204.

³⁶ Dubar, C., Tripier, P., (1998), *Sociologie des professions*, Armand Collin, p. 14.

³⁷ Burdeau, *op. cit.*, p. 226

sur le même pied des collectivités aussi différentes que les villages et les villes, consacrant la déchéance de vrais notables, assujettissant l'administration aux jacobins du coin »³⁸. Loin de lancer un débat, ces idées provenant de sources et de courants très divers pousseront l'État sur des positions défensives : « Chez beaucoup de radicaux, l'essor des mouvements régionalistes et autonomistes fut perçu non comme une incitation à la réforme, mais comme un motif de méfiance et une raison de sauvegarder l'unité menacée de la république. Le pouvoir central renonce rapidement à tout effort d'analyse et de discernement et s'enferme dans une attitude d'opposition défensive, patriotique et jacobine, à laquelle les intrigues hitlériennes et fascistes finissent par donner une pleine justification »³⁹.

2) Une nouvelle poussée de centralisation jusqu'à la deuxième guerre mondiale

De 1919 à 1936, comme l'exprime Jean Claude Thoenig⁴⁰, sous la pression de facteurs divers qui s'accumulent comme l'action syndicale, la crise financière des communes, les politiques économiques, l'émergence de mouvements régionalistes entre autres, une nouvelle poussée de centralisation réduira de manière conséquente l'autonomie des communes. Ce processus de centralisation est repérable par l'étatisation du corps des bibliothécaires de première catégorie et de leurs adjoints, comme de l'ensemble des personnels de police de la banlieue parisienne par la loi du 20 juillet 1931⁴¹. Dès 1934-1935, et jusqu'à la chute de la 3^{ème} République, la gestion des personnels locaux subit une accélération du rythme des interventions étatiques : « A la République interventionniste du premier tiers du 20^{ème} siècle succède la République centralisatrice. Les instructions des préfets aux maires se transforment de « recommandations » en « ordres ». En 1938, la poigne est devenue des fer »⁴². Dès la fin de 1938, le ton devient franchement autoritaire. Le ministère des finances prend définitivement le pas sur celui de l'Intérieur : « les menaces sont directes : les communes qui ne suivront pas les instructions ministérielles ne recevront pas leur part des crédits figurant au budget général (...) Le maire s'aligne sur les grands commis des finances. Qui tient la caisse a toute l'autorité »⁴³. Avec l'occupation, l'emprise de l'État s'est encore accentuée par diverses mesures qui émanent du gouvernement de Vichy : « L'étatisation des personnels de police par une loi du 14 septembre, celle des receveurs municipaux et de leurs assistants par une loi du 23 avril. Le statut des sapeurs-pompiers est modifié le 8 septembre. Ces mesures seront validées à la libération. Le régime de Vichy supprime les Conseils généraux et Conseils municipaux des communes de plus de 2000 habitants. L'heure est à la reconcentration autoritaire »⁴⁴. Pour Nathalie Carré De Malberg⁴⁵, le rôle des fonctionnaires et notamment celui de la haute fonction publique implique une plus grande implication politique au service de la « Révolution nationale et de l'État : « L'État français leur a assigné une double mission d'encadrement de la société et de relais des objectifs de Révolution nationale. Comme le disait Pétain, La France réclame des serviteurs animés d'un esprit nouveau, suffisamment « français » et « loyaux » ». En ce qui concerne le rapport entre l'État et les collectivités locales, le régime de Vichy marque une évidente continuité selon Emmanuel Bellanger⁴⁶ : « Et pourtant, par rapport aux années précédentes, et par rapport à ce qui se passera après 1944, le régime de l'État français marque une évidente continuité. Le corporatisme intègre un peu plus, sous l'autorité de l'État et dans sa logique d'action, les maires et les syndicats. Il accroît le rôle des administrations centrales et locales, renforce l'assimilation du problème des personnels locaux à celui des personnels étatiques ».

3) La IV^{ème} République et l'uniformisation du statut des agents communaux

La dépendance de l'administration locale vis à vis de l'État se poursuivra à la libération. Après 1944, ni les syndicats, ni les autorités centrales de l'État, ni les maires ne se mobilisent pour changer la façon de poser et traiter le problème des agents locaux, ni même pour rejeter une partie de l'œuvre de Vichy, comme le développe Jean Claude Thoenig⁴⁷ : « Des ordres professionnels créés par Vichy à la volonté d'associer les syndicats à la gestion des affaires publiques que manifeste le Conseil National de la Résistance (CNR) et que mettra en application le gouvernement de de Gaulle, la continuité est évidente. La revendication syndicale, malgré sa rhétorique, se trouve dans une situation telle qu'elle a

³⁸ Taine, H. (1983) pris dans Burdeau, F., *op. cit.*, p. 236.

³⁹ Deyon, P., *op. cit.*, p. 103.

⁴⁰ Thoenig, J.C., (1982), La politique de l'État à l'égard des personnels des communes (1884-1939), *Revue française d'administration publique*, n° 23, p. 516.

⁴¹ Mestre, J.L., *op. cit.*, p. 52.

⁴² Thoenig, J.C., *op. cit.*, p. 502.

⁴³ Mestre J.L., *op. cit.*, p. 50

⁴⁴ Thoenig, J.C., *op. cit.*, p. 517.

⁴⁵ Carré de Malberg, N., (2007), Les fonctionnaires civils sous Vichy, essai historiographique, *Histoire@politique*, n°2, p. 12.

⁴⁶ Bellanger, E., (1998), Les secrétaires de mairie de Seine-Banlieue, Association européenne d'histoire urbaine, *Conférence de Venise*, 3-5 septembre,

⁴⁷ Thoenig, J.C., *op. cit.*, p. 517.

avantage à jouer dans le système, qu'elle le fait et que, donc, elle va dans un sens qui ne modifie pas l'état des choses, et notamment la centralisation étatique, mais qui la renforce ». Par le passé, les périodes de changement politique ont été fréquemment des périodes de questionnement de la centralisation administrative et politique. Le problème sera tout juste abordé aux tous débuts de la IV^{ème} République : « La Constitution de 1946 promet bien dans son article 89 l'extension des libertés municipales et départementales, mais la promesse ne fut pas tenue (...) La III^{ème} République avait eu besoin de l'autorité préfectorale pour imposer les lois scolaires et la séparation de l'Église et de l'État. La IV^{ème} République ne pouvait se passer de ses préfets pour faire face aux troubles sociaux et politiques sollicités en France en écho au déclenchement de la guerre froide »⁴⁸. La fonction publique d'État bénéficie d'un tout nouveau statut général des fonctionnaires dès 1946. Inspirateurs de ce projet, les députés communistes sont favorables à un rapprochement avec le statut des personnels communaux : « L'inspiration centralisatrice des projets déposés par les ministres de l'intérieur en 1947 et en 1948, suscite l'hostilité de l'association des maires de France, tandis que les députés communistes déposent une proposition de loi qui se rapproche du statut général des fonctionnaires de l'État. Aussi faudra-t-il attendre plusieurs années pour que soit votée à l'Assemblée nationale et par le Conseil de la République, un texte de compromis, la loi du 28 avril 1952⁴⁹ »⁵⁰. Les hauts fonctionnaires seront encore indispensables au fonctionnement toujours aussi pyramidal des pouvoirs politiques de la France. A quelques mois de l'issue du conflit de la deuxième guerre mondiale, le nouveau gouvernement tente de refonder la formation et le recrutement de cette catégorie. Il s'agissait alors de repenser une haute fonction publique à partir des principes républicains de la méritocratie, plutôt que ce qui était alors jugé comme la représentation d'une caste aux modes de reproduction opaques, favorisant l'entre-soi et permettant la surreprésentation des classes aisées. C'est Michel Debré, alors maître de requêtes au Conseil d'État, qui portera le projet de création de l'ENA, École Nationale d'Administration. Il entendait « refondre la machine administrative française ». L'ENA est créée par l'ordonnance du 9 octobre 1945. Elle est censée démocratiser le recrutement des hauts fonctionnaires grâce à la mise en place d'un concours unique à la fonction publique. L'histoire montrera que, même si dans une première phase marquée par l'accès à un plus large éventail de classes sociales, par l'intégration de cadres de la résistance, la reproduction de ces élites « curialisées » se maintiendra tout au long de ce vingtième siècle et du début du suivant.

4) Les débuts de la V^{ème} République et l'apogée de la centralisation administrative

Les débuts de la 5^{ème} République marquent l'apogée de ce long processus de centralisation. Ce phénomène sera perceptible dans la dualisation très marquée de l'espace français. Le terme « province » a perdu son pluriel au 19^{ème} siècle et la France se pense alors davantage entre Paris et sa périphérie, « la province ». L'exode rural qui s'accélère dans les années cinquante, accroît les déséquilibres entre le centre et les autres parties du territoire. Cette situation sera très préoccupante dès le début des années soixante en matière d'aménagement du territoire et déjà souligné par le géographe Jean François Gravier en 1947⁵¹. A travers l'ouvrage à succès de « Paris et le désert français ». : « En 1962, plus de 40% des personnes possédant un diplôme supérieur au baccalauréat habitaient la région parisienne. Paris hébergeait 39,4% des professions libérales et des cadres supérieurs, 43,8% des techniciens, près de la moitié des ingénieurs. Le déséquilibre Paris-province atteignait son point culminant dans le domaine de la recherche scientifique et technique. En 1963, les deux-tiers des chercheurs travaillaient en région parisienne. Cette concentration de la matière grise sur la capitale avait eu pour conséquence d'attirer vers elle les activités industrielles les plus évoluées, donc les plus rémunératrices. Paris abritait ainsi 60% de l'industrie automobile, 60% de l'industrie aéronautique, 50% des industries mécaniques et pharmaceutiques. Le niveau moyen des salaires en région parisienne dépassait de près de la moitié celui de la province »⁵². Certains responsables politiques parlent même de situation coloniale, comme l'ancien inspecteur des finances Michel Rocard qui en 1966 rédige un rapport intitulé « décoloniser la province ». Dès l'avènement de la constitution de la 5^{ème} République qui installe un nouveau régime semi-présidentiel, le nouveau gouvernement gaulliste renforce considérablement le pouvoir central et le pouvoir l'exécutif sur le parlement. Il muscle son bras armé, à travers le développement fulgurant des administrations d'État tout au long des trente glorieuses. Développement exponentiel du système éducatif par la généralisation de la scolarisation de 14 à 16 ans, essor du système de santé public, progression forte de la consommation de masse, y compris celle des biens culturels encadrés par un secteur public naissant, sous l'égide du

⁴⁸ Deyon, P., *op. cit.*, p. 116.

⁴⁹ Loi du 28 avril 1952 donne pour la première fois un statut aux personnels communaux, basé sur le principe de l'emploi. Elle procure aux fonctionnaires communaux un statut et des règles uniformes partout en France, sans tenir compte de l'importance démographique de la commune, du caractère permanent ou temporaire de l'emploi.

⁵⁰ Mestre, J-L, *op. cit.*, p. 5.

⁵¹ Gravier, J-F., ((1947), *Paris et le désert français*, Le Portulan, Paris.

⁵² De Castelbajac, P., Monid, J., (1973), *L'aménagement du territoire*, collection Que sais-je ? Presses universitaires de France, 2^{ème} édition, P ; 31.

ministre Malraux. C'est un positivisme exalté qui sera élevé au rang de doctrine d'État. Le progrès économique et social est porté par l'État et encadré par son maillage serré de fonctionnaires. L'État, dès les années soixante tente de corriger les forts déséquilibres décrits plus hauts par une politique planificatrice favorisant les installations en « province ». La Bretagne, région très périphérique bénéficiera de l'installation d'une usine Citroën, d'un pôle électronique et des communications à Lannion et d'un plan routier de construction de quatre voies.

5) Les années soixante-dix et la renaissance du local

En 1972 sont créées les régions administratives. Échelon supprimé à la Révolution et jamais invité depuis sur les débats autour de la décentralisation. Deux siècles après leurs suppressions, elles apparaissent toujours comme un risque pour l'unité du pays et surtout comme seul niveau de contre-pouvoir susceptible de remettre en cause le monopole du pouvoir central établi depuis l'Ancien Régime. Le niveau régional apparaît timidement, mais comme celui de déconcentration administrative à partir d'un découpage décalé de celui des anciennes provinces : *« L'échec du référendum, qui provoqua le départ spectaculaire et prévisible du général, semblait justifier après coup les réticences, les hésitations d'une grande partie de son entourage. Le président Pompidou y trouva de nouvelles raisons de prudence, une conviction renforcée des transitions lentes (...) La loi qu'il fit voter en 1972, installa la Région dans un statut mineur d'établissement public, qui la maintenait dans une étroite tutelle réglementaire et financière. Elle lui refusait la qualité de collectivité territoriale et insistait au contraire sur le « respect des attributions des communes et des départements ». Elle excluait tout appel au corps électoral pour la constitution des organes régionaux »*⁵³. Les années soixante-dix se distinguent également par le renouveau du mouvement régionaliste, mais qui restera électoralement marginal, excepté en Corse. La critique du centralisme pour « rester et travailler au pays » est doublé de reproches. A travers son action homogénéisante, il lui est reproché d'étouffer les différences loco-régionales et la démocratie locale. L'avis de l'opposition politique est alors très contrasté. Pour le parti communiste encore puissant, c'est le manque d'État et d'étendue de la sphère de la sphère publique qui conditionne les inégalités de la sphère française. Le parti socialiste, à partir du congrès d'Epinais en 1971, se convertira fraîchement au régionalisme : *« La longue quarantaine que la 4^{ème} République a imposée à la gauche a certainement favorisé au sein de celle-ci un effort de réflexion et de définition théorique. On sait aussi que l'opposition a pour vocation de dénoncer la bureaucratie et la centralisation majoritaire. On constate que le regroupement au sein du parti socialiste reconstitué à Epinais en 1971 de familles idéologiques fort diverses, militants syndicalistes, intellectuels, chrétiens, porteurs des traditions de la « jeune République », militants paysans, marxistes ou écologistes, a enrichi la discussion et favorisé, au moins temporairement, l'évolution des esprits »*⁵⁴. Le gouvernement de droite continuera dans la décennie soixante-dix de mener une politique autoritaire pour réduire le nombre des communes par fusion. Raymond Marcellin, alors ministre de l'Intérieur veut remanier le maillon administratif communal dans un but de rationalisation administrative : *« Une solution au morcellement communal est proposée par la loi n°71-580 du 16 juillet 1971, dite loi Marcellin. Ce fut un échec. Les plans départementaux prévoyaient 3482 fusions pour 9761 communes. Il n'y en eut que 833 concernant 2031 communes »*⁵⁵. En 1977, une vague rose fit basculer un grand nombre de villes dans le camp de la gauche. Cette victoire favorisera un basculement de la gauche vers une conception plus décentralisatrice du pouvoir, pour faire face au pouvoir des préfets, représentants du pouvoir toujours à droite lors des législatives de 1978 : *« C'est en 1977 que la bipolarisation de la vie politique française, jusqu'alors inconnue dans le monde municipal, s'est manifestée dans les scrutins locaux. La victoire des partis politiques de « gauche » en 1977 et celle des partis de droite en 1978 ont, par ailleurs, fait des communes des lieux de contre-pouvoir, outils à la disposition de la « gauche » pour appliquer ses schémas politiques et sa conception du fonctionnement démocratique de la vie locale. Cela se traduit dans les faits par un rôle plus présent des élus et une volonté de modifier les modes de fonctionnement traditionnels de l'administration communale »*⁵⁶. En 1981, la victoire de François Mitterrand crée un immense espoir de changement. Le programme électoral du candidat porte un projet de décentralisation. Allons-nous vers l'infléchissement des tendances lourdes du passé, après plusieurs siècles de pouvoir sans partage de l'État central et de la pression tutélaire des préfets sur les collectivités locales ?

6) Les lois de décentralisation : aménagement ou véritable rupture ?

Les lois dites « Deferre », du nom du ministre de l'Intérieur de Mitterrand, visaient à rendre irréversibles la mise en place de la décentralisation en France et de permettre une plus grande proximité de l'action publique. Avec une volonté de rupture avec le modèle de l'omnipotence de l'État, elles sont engagées dès l'arrivée au pouvoir de la gauche. La première loi du 2 mars 1982 relative aux

⁵³ Deyon, P., *op. cit.*, p. 121-122.

⁵⁴ Deyon, *op. cit.*, p. 123.

⁵⁵ Moreau, J., (1975), *Administrations régionales, locales et municipales*, 2^{ème} édition, Dalloz, p. 27.

⁵⁶ Menguy, J., (1980), *Le secrétaire général de mairie*, thèse de doctorat de 3^{ème} cycle, droit administratif fondamental et appliqué, 18 mars, faculté des sciences juridiques, Rennes, p. 165.

droits et libertés des communes, des départements, des régions, supprime la tutelle exercée par le préfet, appelé commissaire de la République, sur les collectivités locales. Elle lui retire le pouvoir d'annuler les actes administratifs des autorités locales. Le préfet peut désormais exercer le contrôle de légalité *a posteriori* sur ces actes. Il peut les déférer au juge administratif, seul compétent pour les annuler. Elle transfère la fonction exécutive départementale et régionale des préfets aux présidents de Conseil général et de Conseil régional. Ce sera la première grande rupture depuis la création des préfets en 1800 par Napoléon. Deuxième rupture la création des Régions et leur transformation d'établissement public régionaux en collectivité territoriale de plein exercice, question restée jusqu'alors taboue depuis la création de la République et la suppression des provinces. Plusieurs lois suivront qui viseront le transfert de compétences et d'agents, principalement vers les Régions et les Départements (collèges, lycées, infrastructures routières, portuaires, action économique). Troisième rupture, la création de la fonction publique territoriale (loi du 26 janvier 1984) qui permet aux maires, présidents des départements, régions et autres établissements publics locaux de devenir des employeurs de plein exercice et permettant à leurs employés de déployer une carrière, à parité avec les fonctionnaires d'État, et ceci pour la première fois sans intervention directe de l'État. Le transfert des personnels de l'État, de plus en plus nombreux au cours des années 2000 (transfert des personnels ATOSS des collèges et lycées, des personnels des routes et ports) transforment les Conseils régionaux notamment, de structures de projet à structure de gestion de plein exercice. Le niveau intercommunal émergera par la loi du 12 juillet 1999 en favorisant le regroupement intercommunal en communautés de communes et communautés d'agglomération. Les années Sarkozy, voient la réorganisation des services de l'État vers une structure déconcentrée au niveau des régions pour renforcer la place de l'État sur le territoire, tout en baissant drastiquement ses effectifs. En 2012, sous la présidence Hollande, de nouveaux espoirs apparaissent en matière de décentralisation. C'est le niveau départemental qui semble surnuméraire dans les débats de réorganisation administrative. Dans les faits, la loi du 7 août 2015, ou loi relative à la Nouvelle organisation territoriale de la République sauve *in extremis* les départements, nommés Conseils départementaux depuis 2013. Ils perdent la clause de compétence générale, comme les Régions. La loi se fixe comme objectif de redéfinir les compétences de chaque niveau de collectivité. Un nouveau redécoupage régional décidé en haut lieu, et sans débats, débouchera sur un partage en 12 Régions. Les grands gagnants de cette loi seront les 22 métropoles qui se voient renforcés par des pactes État-métropoles, concentrant l'innovation et la richesse. Ils leur permettent de s'autonomiser de la pression de leurs départements et régions d'origine.

Conclusion

Quel bilan de quarante ans de décentralisation ?

Quarante ans après les lois Defferre, la décentralisation semble perdre son souffle initial. C'est l'avis de la Cour des Comptes dans son rapport annuel dévoilé le 10 mars, pour qui la situation ressemble bien à un maquis inextricable, comme le résume Pierre Moscovici, Premier président de la Cour : « *L'élan initial de la décentralisation s'est essouffé, le paysage institutionnel s'est brouillé, les compétences sont de plus en plus imbriquées et exercées par plusieurs niveaux de collectivités. La loi NOTRe de 2015 n'est pas parvenue à inverser le cours des choses. La fin de la compétence générale des Départements et des Régions a eu une portée limitée (...) Un premier mouvement a cherché à renforcer l'échelon intercommunal et les Régions, puis un second a privilégié la demande de proximité et donc les communes et les Départements. Ces fluctuations ont réduit le succès des réformes et ont abouti à un brouillage des compétences* »⁵⁷. Pour Romain Pasquier⁵⁸, la décentralisation française est inachevée et présente de nombreux problèmes. Problèmes de légitimité des EPCI⁵⁹ qui gèrent les activités les plus stratégiques du niveau communal, sans véritable légitimité en raison de leurs modalités d'élection. Malgré les tentatives de clarification, Conseils départementaux et Régionaux empiètent régulièrement sur les compétences les uns des autres. Ainsi, et à titre d'exemple, l'insertion pilotée par les Départements ne peut s'imaginer sans formation, de compétence régionale. L'irruption des Métropoles dès 2010 et leur renforcement en 2016 crée les conditions de véritables « cités-État », cherchant à s'affranchir de leur environnement institutionnel et créant ainsi des espaces départementaux et régionaux à deux vitesses, en concentrant la richesse dans les grandes villes. La révolte des gilets jaunes a été le symptôme le plus emblématique de cette France à deux vitesses. Dans les faits, comme le défend Romain Pasquier, c'est toujours l'État qui gouverne à distance par la

⁵⁷ Forray, J.-B., Gaspar, R., (2023), La Cour des Comptes s'attaque au millefeuille territorial, *La Gazette des communes, des départements, des régions*, du 10/03/2023

⁵⁸ Romain Pasquier, professeur de sciences politiques à l'IEP de Rennes. Intervention du 24 novembre 2022, conférence à distance, organisée par l'association Lieñ, laboratoire d'idées et d'expérimentations novatrices en Bretagne.

⁵⁹ EPCI : établissements publics de coopération intercommunales. Principalement les communautés de communes et communautés d'agglomération.

fiscalité, en continuant de rendre toujours plus dépendantes les collectivités territoriales, comme à l'époque de la troisième République. La suppression de taxes et impôts qui jusqu'alors étaient fléchées à leur attention, réduit considérablement leur liberté d'action et rend difficile une stratégie de développement de moyen et long terme, situation que confirme la Cour des Comptes « *Sur les financements des collectivités, le bilan est nettement moins positif. Même si le niveau actuel des ressources locales est consolidé et sécurisé par l'État, les modalités de financements des collectivités se sont complexifiées entre les dotations de l'État, la part d'impôts nationaux, la fiscalité des redevances locales. Cette architecture globale est devenue peu compréhensible, pour les décideurs, comme pour les contribuables. La Cour voit deux inconvénients majeurs à la substitution progressive des impôts locaux par des impôts nationaux, comme le remplacement de la taxe d'habitation et de la cotisation sur la valeur ajoutée par des fractions de TVA : une réduction de l'autonomie fiscale et une distanciation du lien qui existait entre les collectivités et les habitants et entreprises contribuables* »⁶⁰. Après l'arrivée d'Emmanuel Macron au pouvoir, ce qui devait naître d'un pacte girondin comme mode de relation entre l'État et les collectivités locales, se présente sous la forme d'un interventionnisme permanent tous azimuts, avec un parlement paralysé, un gouvernement vassalisé par l'attitude monarchique présidentielle. Les grands problèmes de la pêche bretonne, à titre d'exemple, ne peuvent se résoudre qu'avec l'intervention du ministre, après l'aval du Président. Comme depuis la création de l'État français, sous l'Ancien Régime, les grandes décisions se prennent toujours au centre, hier comme aujourd'hui. Sans mobilisation sociale ou citoyenne d'ampleur, les élus locaux ont depuis longtemps intériorisé que des changements législatifs, organisationnels, sectoriels n'ont aucune chance d'aboutir sans l'appui de puissants réseaux de relation et d'influence, positionnés au plus près du pouvoir central. Situation induisant des relations d'assujettissement et d'attitude d'apathie politique. Ainsi les mandats politiques liés aux élections locales, départementales, régionales sont toujours perçues comme secondaires, comme à l'apogée de la centralisation où Malraux interpelle le Président battu au référendum de 1969 : « *pourquoi êtes-vous parti sur une question aussi secondaire que les Régions ?* »⁶¹.

Un niveau problématique pour le pouvoir central : les Régions

Dans la représentation longtemps dominante, réhabiliter un espace régional est jugé comme un risque majeur pour l'unité nationale, comme l'affirme Michel Rocard⁶² : « *Toute mise en cause du découpage administratif départemental et communal a passé plus ou moins pour une tentative de retour aux provinces de la monarchie, une volonté réactionnaire, une atteinte aux principes d'unité et d'indivisibilité de la République* ». Depuis la suppression des Provinces en 1789, la décentralisation s'était pensée au niveau départemental et la girondine « République des 83 départements » brocardée par les Montagnards, n'a pas longtemps survécu à cet émiettement. Le mouvement de centralisation ainsi abouti, le niveau régional devenait surnuméraire. Le pouvoir central basculera par la suite entre deux attitudes. Soit réduire plus encore les compétences et pouvoirs des niveaux départementaux et communaux inférieurs, notamment dans les intermédiaires autoritaires, soit rétablir des formes d'autonomie, mais avec des périodes d'avancées et de recul, comme tout au long des 3^{ème}, 4^{ème} Républiques et une partie de la cinquième République. L'irruption des Régions en 1983, va marquer une rupture dans ces jeux institutionnels. Le dernier « arrivé de la famille », comme le présente Guignard (2013), va perturber ce jeu à trois, État-central, Départements, Communes : « *L'image du couple s'impose fortement pour les relations région-département : s'agit-il d'un côté à côté, d'un face à face, d'un vis-à-vis ? Les trente dernières années voire plus, ont été marquées par cet affrontement département-région dont l'une des dernières versions fut le rapport du comité Attali et la proposition de suppression des départements. Pour demeurer dans la métaphore familiale précitée, le couple département-région est assimilable aux "frères ennemis". Malgré les nombreuses annonces, depuis les années quatre-vingt, quant à la prochaine disparition ou à l'acte de décès du département, il a "réussi à garder toute sa place"*⁶³. Les Régions ont été maintenues dans un niveau de gestion, sans pouvoir réglementaire, comme le déplore la Cour des Comptes. Les objectifs de rationalisation administrative et d'économie des comptes publics, visé par le découpage de 2015, n'ont pas même été atteints : « *La Cour conteste le découpage de 2014-2015. « Les grandes régions ont compromis l'ambition sous-jacente qui était de supprimer un des échelons de l'organisation territoriale : les départements », souligne son Premier président. La Cour aurait préféré que les régions bénéficient d'un renforcement de leurs compétences pour se rapprocher des grands pays européens. Elle vante les vertus des länders allemands, communautés autonomes espagnoles et régions italiennes, pour*

⁶⁰ Forray, J.-B., Gaspar, R., (2023), La Cour des Comptes s'attaque au millefeuille territorial, *La Gazette des communes, des départements, des régions*, du 10/03/2023.

⁶¹ Malraux, A., (1971), *André Malraux parle de De Gaulle*, Propos recueillis par Jacqueline Baudrier, in Lectures pour tous. Constellation, Paris.

⁶² Guignard, D., (2013), La Région en question, in, Regourd, S, Carles, J., Guignard, D., *La décentralisation, 30 ans après*, Presses universitaires de Toulouse, p. 167.

⁶³ Guignard, D., (2013), La Région en question, in, Regourd, S, Carles, J., Guignard, D., *La décentralisation, 30 ans après*, Presses universitaires de Toulouse, p. 169.

mieux égratigner les ensembles dessinés par François Hollande. Éloignées des citoyens », les grandes régions ont occasionné « des surcoûts importants, notamment en matière de rémunération des personnels et d'indemnité des élus ». Les organisations en place dans les anciennes régions ont été maintenues dans le domaine du développement économique et des transports »⁶⁴. Le constat reste donc peu concluant après quarante ans de changements législatifs concernant la décentralisation, surtout en raison de la configuration issue d'une longue évolution, le modèle étato-corporatiste.

Le système politique et administratif français : La configuration d'une longue histoire

On peut donc douter de la transformation de ce système, résultat d'une configuration multiséculaire que Norbert Elias⁶⁵ tente de définir de la manière suivante : « Ce sont les dépendances réciproques qui, dans ces différentes configurations, construisent les individus eux-mêmes. Ils forment ainsi une sorte de tout marqué ou conditionné par ces dépendances. Ainsi, dans la société de cour, le roi, bien qu'au cœur du dispositif, est tout autant soumis au système que les courtisans. Pour en rendre compte, Elias prend l'image du filet, mais un filet qui ne s'explique ni par un fil, ni par l'ensemble des fils mais par leur association et par les relations qui s'établissent entre eux ». Comme l'exprime Elias, il ne peut y avoir de roi sans sujets, et pas de sujets sans roi. C'est leur interdépendance, avec relation de subordination acceptée qui les lie entre eux. Ainsi, cette configuration est issue de la concentration des pouvoirs, « naturalisée » par les citoyens et les élus locaux et qui peut surprendre l'observateur étranger : « La puissance des administrations parisiennes, l'autorité sur le terrain de leurs agents, la docilité longtemps exigée des représentants élus des collectivités locales constituent les caractéristiques de la vie politique de ce pays, bien souvent soulignée par les observateurs étrangers. Cette spécificité française a largement survécu aux péripéties constitutionnelles et les progrès de la démocratie ont été plus rapides dans l'aménagement des organes centraux et dans la composition des assemblées siégeant à Paris que dans la pratique quotidienne de l'administration locale. Les comparaisons avec les pays voisins sont saisissantes : par exemple avec l'Allemagne et l'Italie où la nation a précédé et en quelque sorte convoqué l'État, avec le Royaume Uni qui a su préserver, au bénéfice de la démocratie contemporaine, les traditions du self government local »⁶⁶.

Des relations incestueuses entre pouvoir central et haute fonction publique

A la fin des années quatre-vingt, Pierre Bourdieu lance une polémique qui fera grand bruit et qui participera à sa notoriété en rédigeant l'ouvrage « la noblesse d'État »⁶⁷, en comparant la haute fonction publique à la noblesse d'Ancien Régime, formé dans un système unique au monde, les Grandes écoles. A partir d'une étude réalisée auprès des étudiants issus de ces écoles, il démontre comment s'organise, s'auto-entretient et évolue les relations « de caste » des hauts fonctionnaires, énarques, inspecteurs des finances, polytechniciens et membres d'autres grands corps de l'État. Relations qui leur permettent de s'offrir les meilleures places et les postes les plus lucratifs de la pyramide. Comment aussi s'organise la porosité avec les très grands groupes du secteur privé, par « pantouflage », c'est à dire allers et retours avec le secteur privé, ainsi que l'accès aux conseils d'administration par cooptation. Dix ans auparavant, Bourdieu rédigea un autre ouvrage, « la distinction » qui mettra en évidence les caractéristiques culturelles de la bourgeoisie française et des classes dirigeantes, amenées de manière compulsive à se distinguer du corps social, à partir de toutes les caractéristiques de la culture aristocratique. Forte proximité également entre cette « noblesse d'État » et les fonctions politiques. On ne compte plus les responsables politiques qui sont passés par le corps de la préfectorale ou l'ENA et qui ont accédé aux plus hautes fonctions électives, contrairement à d'autres pays : « **Au Royaume-Uni, un fonctionnaire est obligé de démissionner du service public dès qu'il se présente à une élection. En France, il peut demander un détachement et conserver ainsi son emploi et son avancement** »⁶⁸. Ce qui amènera le législateur, après le scandale d'État et l'indignation générale provoquée par l'affaire Cahusac, à créer la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP). Mais cette création ne semble pas avoir la portée attendue : « **Le problème, c'est que l'omerta demeure. En 2013, la loi sur la transparence de la vie publique adoptée à la suite du scandale Cahuzac prévoyait de publier les rémunérations des plus hauts responsables de la fonction publique. Or, le Conseil constitutionnel a retoqué cette mesure en invoquant une atteinte disproportionnée à leur vie privée, une censure qui allait manifestement à l'encontre de la volonté de la législature. Le gouvernement devrait se mettre en tête de moraliser ce milieu. Il l'a fait pour les élus en 2017,**

⁶⁴ orray, J.-B., Gaspar, R., (2023), La Cour des Comptes s'attaque au millefeuille territorial, *La Gazette des communes, des départements, des régions*, du 10/03/2023.

⁶⁵ Duma, J., (2015), *Norbert Elias et la société des individus*, Presses universitaires de paris-Nanterre, p. 22.

⁶⁶ Deyon, P., *op. cit.*, p. 7

⁶⁷ Bourdieu, P., (1989), *La noblesse d'État, grandes écoles et esprit de corps*, Le sens commun, Paris.

⁶⁸ Hausalter L. (2020), **Hauts fonctionnaires : le pantouflage a pris une ampleur exceptionnelle depuis l'arrivée de Macron au pouvoir**, *Marianne*, 6 février 2020.

avec la loi de moralisation de la vie publique, mais le cas des hauts fonctionnaires reste un angle mort »⁶⁹. La suppression de l'ENA, bête noire du mouvement des gilets jaunes, semble bien symbolique. Pour l'essayiste Maxime Tandonnet, elle pourrait même favoriser davantage l'entre-soi de l'Enarchie⁷⁰: « Au fond, il vise à faciliter un mode de recrutement par la cooptation. Le choix des ambassadeurs, des préfets, des directeurs d'administration sera laissé avant tout à la discrétion des responsables politiques, aux ministres, qui recruteront des collaborateurs dans la société civile, en fonction de leurs réseaux de relations. Or, où iront-ils puiser en priorité ? Sans doute dans les pépinières traditionnelles des partis politiques que sont les militants dévoués à leur cause à l'image de ce que fut longtemps l'UNEF pour le parti socialiste. On peut aussi imaginer que les liens familiaux, amicaux, claniques soient fortement sollicités. Le danger est ainsi de favoriser encore plus à l'avenir le népotisme et le copinage, c'est-à-dire une fonction publique dès lors fondée sur l'obséquiosité plutôt que sur le mérite »⁷¹.

Les « trois promesses de la décentralisation » sont-elles tenues ?

Afin de paraphraser Xavier Desjardins et Philippe Estèbe,⁷² il ne semble toujours pas que le projet décentralisateur ait tenu ses promesses émancipatrices. Tout d'abord le rapport à la **démocratie**. La France n'est toujours pas sortie du centralisme multiséculaire, malgré les tentatives répétées ces quarante dernières années. Les réflexes centralisateurs des gouvernements qui se succèdent, l'apathie citoyenne qui attend tout d'un État omnipotent, sont toujours à l'œuvre. Sans autonomie fiscale, la démocratie locale pour concevoir et faire vivre les décisions au plus près des électeurs-citoyens-contribuables, ne sont que des vœux pieux.

La promesse du **développement local** semble également non tenue. L'absence de pouvoir réglementaire conférée aux Régions, maintenues sur un niveau de gestion, prolonge les effets des tendances lourdes, observées depuis des siècles : rallongement des temps de décision, découragement et démobilitation face aux lourdeurs technocratiques, décisions qui ne tiennent pas compte de la complexité et diversité des territoires. Ce qui maintient les déséquilibres entre Paris et « la province » : « Le fossé entre la richesse produite en Île-de-France et celle produite dans les autres régions s'approfondit à partir du début des années 1980. Ici encore, le diagnostic de Michel Rocard se révèle juste : avec son cortège de chercheurs, de financiers, de commerciaux, de décideurs, l'Île-de-France se trouve en meilleure position pour affronter le capitalisme qui se mondialise, alors que les régions doivent opérer un rattrapage considérable pour se mettre à niveau des exigences de ce que l'on n'appelle pas encore la « nouvelle économie ». Aujourd'hui encore, malgré l'émergence de certaines « métropoles », l'économie provinciale, à quelques exceptions près (Lille, Lyon), reste largement pilotée par des groupes industriels nationaux et mondiaux, ce qui explique largement le déficit national s'agissant des entreprises de taille intermédiaire (ETI) ».⁷³

Enfin, la promesse de la **reconnaissance de la « diversité » de la France** semble, elle aussi en panne, notamment avec le maintien d'absence de statut des langues dites régionales et les faibles moyens accordés à leur survie. Le rôle des Régions semble toujours strictement limité à leur dimension administrative, les découpages à quelques exceptions près, ayant été volontairement dissociés des limites des anciennes provinces. La France ne reconnaît toujours pas « ses minorités » et conserve une ligne nationaliste « assimilationniste » concernant les régions à forte identité, comme le défend Ronan Le Coadic : « Le terme de « minorité » est réfuté et la réalité sociologique est voilée par un discours bien rodé, au nom d'une prétendue égalité républicaine. L'État ne saurait en effet, que reconnaître que ses citoyens indifférenciés. En quoi, cependant, la non-reconnaissance de la différence serait une garantie d'égalité ? Ce n'est en réalité qu'une garantie d'uniformité. Il s'agit là d'une discrimination. Le refus de reconnaître l'existence de minorités permet à l'État, tout en

⁶⁹ Hausalter L. (2020), **Hauts fonctionnaires : le pantouflage a pris une ampleur exceptionnelle depuis l'arrivée de Macron au pouvoir**, *Marianne*, 6 février 2020.

⁷⁰ Énararchie : le néologisme « énararchie » a été créé par **Jean-Pierre Chevènement** dans son ouvrage "*L'Énararchie ou les Mandarins de la société bourgeoise*", publié en 1967 sous le pseudonyme de Jacques Mandrin. Il correspond à une **oligarchie où tous les postes-clés sont occupés par d'anciens membres de l'ENA**, que ce soit dans la haute administration, dans les cabinets ministériels, dans les ambassades ou dans les **entreprises publiques** ou privées. L'énararchie est présentée comme étant le symbole de l'État colbertiste et jacobin.

⁷¹ Desjardins, X., Estèbe, P., (2018), La décentralisation, comment faire revivre le projet émancipateur ? *Revue d'économie financière*, n° 132, p. 21-37.

⁷³ ⁷³ Desjardins, X., Estèbe, P., (2018), La décentralisation, comment faire revivre le projet émancipateur ? *Revue d'économie financière*, n° 132, p. 36.

s'affirmant « patrie des droits de l'homme », de s'abstenir de ratifier tout ou partie de nombreuses conventions internationales, relatives aux droits humains des minorités »⁷⁴.

La décentralisation à la française semble donc toujours un vœu pieux. La solution qui consisterait à se rapprocher des systèmes politico-administratifs des plus grands pays de l'Europe, à savoir des systèmes fédéralisés ou régionalisés, semble à ce jour irréaliste. Elle supposerait que les grands bénéficiaires de la configuration actuelle renoncent à leurs places et à leurs avantages et que l'on fasse émerger des systèmes politico-administratifs plus autonomes au niveau des Régions. Elle supposerait également que la demande sociale et citoyenne aille dans ce sens, alors que l'idéologie de l'égalité comme uniformité est toujours aussi puissante dans les prises de position. Enfin, il serait nécessaire que la thématique de la démocratie locale, de développement différencié économique et culturel, soient débattus dans l'espace public. À ce jour, aucun parti politique de droite comme de gauche ne porte ce projet. Et c'est au contraire la surenchère nationaliste identitaire qui semble aujourd'hui au cœur de l'actualité.

Et pourtant, il y a urgence. Le système politico-administratif, né de la « curialisation des élites bourgeoises » représente un danger majeur par sa configuration pyramidale, sans contre-pouvoir significatif comme il en existe dans les pays fédéraux ou régionalisés. L'extrême droite est à la porte. Il lui suffit de prendre la tête pour emporter tout l'édifice, comme hier avec Napoléon ou Pétain, avec l'aide de l'autre spécificité française que sont les préfets

Loïc BREMAUD

⁷⁴ Le Coadic, R., (2021), *Blog Médiapart*, 8 juin 2021.