

CENTRALISATION & DECENTRALISATION A LA FRANÇAISE. HISTOIRE, MODELES ET THEORIE

Vouloir comprendre le double mouvement de centralisation et de décentralisation à la française, nécessite de bien appréhender, grâce à l'histoire des institutions et à l'étude de la théorie de l'Etat, la nature profonde de ce que l'on nomme *la décentralisation*, par référence à *la centralisation à la française*. Ces deux thèmes s'enracinent en effet dans notre histoire nationale, selon des moments que nous allons évoquer tour à tour : l'Ancien Régime poursuit une logique d'unification par l'incorporation progressive et poussée des territoires, des cadres institutionnels et des populations des anciens grands fiefs rattachés au roi de France ; les Révolutionnaires inventent le projet centralisateur en exaltant le cœur vibrant de la Révolution (Paris) et en uniformisant tous les territoires ; Napoléon, pour d'autres raisons, continue la même logique en la systématisant, en cherchant à en faire un mode ordinaire de décision, en la modélisant pour l'étranger. C'est alors que la décentralisation, par réaction, va devenir un thème politique et technique majeur, avec des réformes progressives qui organisent le paysage institutionnel actuel.

1. L'ŒUVRE DE L'ANCIEN REGIME :

UNITE POLITIQUE ET DIVERSITE INSTITUTIONNELLE

A. *L'Ancien Régime des rois était-il centralisateur*¹ ? Nous sommes redevables à Tocqueville, qui publie *L'Ancien Régime et la Révolution* en 1856, d'avoir remis en cause la rupture du moment 89, pour insister sur le sens des continuités. Selon lui, le processus centralisateur napoléonien qu'il dénonce (notamment par référence à son père préfet) est l'héritier du système mis en place au Grand Siècle. Colbert annonçait les hommes du Comité de Salut Public et le général Bonaparte. Le conseil du roi annonçait le Conseil d'Etat. L'intendant louis-quatorzien annonçait l'envoyé en mission de 1793 et les préfets de l'an VIII :

¹ Nous résumons ici nos deux études : S. Soleil, *L'Ancien Régime centralisateur ou respectueux des libertés ?*, *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective* (colloque du Centre de recherche sur l'anthropologie de l'Etat de Caen, décembre 2002), C. Boutin et F. Rouvillois (dir.), éd. F.-X. de Guibert, 2003, p. 13 et s. ; L. Jaume et S. Soleil, *Centralisation / Décentralisation. Retour sur quelques certitudes historiques*, *Actualité Juridique Droit Administratif*, 2005, p. 760 et s.

« un corps unique et placé au centre du royaume, qui régleme l'administration publique dans tout le pays ; le même ministre dirigeant presque toutes les affaires intérieures ; dans chaque province, un seul agent qui en conduit tout le détail ; point de corps administratifs secondaires ou des corps qui ne peuvent agir sans qu'on les autorise d'abord à se mouvoir ; des tribunaux exceptionnels qui jugent les affaires où l'administration est intéressée et couvrent tous ses agents. Qu'est cela, sinon la centralisation que nous connaissons ? [...] On n'a eu, depuis, à lui ajouter ni lui ôter rien d'essentiel ; il a suffi d'abattre tout ce qui s'élevait autour d'elle pour qu'elle apparût telle que nous la voyons. [...] Au moment où la Révolution survint, on n'avait encore presque rien détruit du vieil édifice administratif de la France ; on en avait, pour ainsi dire, bâti un autre en sous-œuvre »².

Le schéma décrit par Tocqueville, on doit le reconnaître, est très convaincant, notamment parce que ce grand intellectuel est parmi les premiers à voir les permanences au-delà du choc révolutionnaire. Pourtant, de nombreux historiens des institutions remettent aujourd'hui en cause ce schéma³.

Tocqueville n'est historien que de façon incertaine. Il a travaillé sur la base non pas d'une hypothèse historique, mais d'une théorie. Il est en effet un historien politique comme tant d'autres en son temps (Hegel, Guizot, Marx, Michelet et les contre-révolutionnaires, qui voient tous dans l'histoire la révélation d'un grand dessein). Or, le sens de l'histoire, pour Tocqueville, est celui de la réalisation de l'individualisme et de l'égalitarisme combinés à l'Etatisme et la centralisation, sur lesquels la responsabilité des trois derniers Bourbons lui paraît accablante, parce qu'ils ont laminé l'aristocratie dont il est l'héritier. Il y a sur ce point de magnifiques pages dans sa correspondance et ses deux ouvrages majeurs. Imprégné de sa théorie de l'histoire, Tocqueville part de l'idée que les archives vont lui révéler « que la centralisation administrative est une institution de l'Ancien Régime et non pas l'œuvre de la Révolution ni de l'empire »⁴. Qu'a-t-il donc trouvé dans les archives ? Que la centralisation administrative est une institution de l'Ancien Régime et non pas l'œuvre de la Révolution ni de l'empire...



Or il se fonde, pour son étude, sur les archives d'une intendance, celle de Tours, et celles de quelques bureaux centraux (série F des Archives nationales). Dans ce cadre réduit d'analyse, le schéma institutionnel va effectivement ressembler au schéma napoléonien. Et c'est ce qui l'entraîne à surévaluer la place du

² A. de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, 1967, p. 128-129.

³ F.-X. Emmanuelli, *Un mythe de l'absolutisme bourbonien : l'intendance, du milieu du XVII^e siècle à la fin du XVIII^e siècle*, PUAix-en-Provence/Honoré Champion, 1981 ; S. Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, 2 vol., t. 1 : *La formazione del sistema (1661-1815)*, Giuffrè, 1994.

⁴ A. de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, 1967, p. 89.

Contrôleur, de ses bureaux et des intendants en affirmant qu'à côté d'eux il n'y a plus rien parce que l'aristocratie et les grands officiers (gouverneurs, sénéchaux) ont été laminés ; à croire aussi, et tant de publicistes après lui, que les intendants préfigurent les préfets, que Versailles préfigure Paris, que le Conseil du roi préfigure le Conseil d'Etat, que le schéma d'Ancien Régime préfigure l'ordre napoléonien, et que les ordres passent de Versailles aux généralités et jusqu'aux Français, comme, plus tard, ceux de Paris passeront aux départements et « jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social ». On a du mal à souscrire à cette idée, aussi bien pour des raisons historiques que linguistiques¹.

Partons d'une phrase classique sous la plume des publicistes qui ont traduit Tocqueville dans leurs manuels : « les intendants, qui furent les véritables ancêtres des préfets, disposaient de nombreux pouvoirs... »². Elle effectue dans l'esprit du lecteur un transfert comme dans une équation mathématique du premier degré où l'on cherche à quel quotient ou racine se rapporte l'inconnue. Dans notre exemple, on transfère l'attention du lecteur sur « le préfet » (la donnée connue) pour définir « l'intendant » (l'inconnue). Or, chacun croit savoir qu'un préfet est chargé seul de l'administration du département (art. 3 de la loi du 8 pluviôse an VIII). De sorte que l'intendant administrerait seul son territoire... Bien qu'en réalité, intendant et préfet soient différents tant dans leur nature que dans leur activité concrète³. Par l'alchimie de quelques mots, on a fait de l'histoire à l'envers : en parlant d'une institution passée avec des matériaux du futur, c'est du XIX^e siècle dont il est question. Mais, rétorquera-t-on, si ce transfert n'est pas voulu par le locuteur ? Si la phrase n'est écrite que par souci de pédagogie ? Réponse tirée de la linguistique : la phrase n'appartient pas au locuteur. Elle est communication, elle concerne autant le lecteur (ou l'auditeur) que le locuteur. De sorte que le locuteur reste responsable – et nous savons combien un mot mal choisi peut avoir de conséquences à cause des représentations parfois délirantes qu'il fait naître dans l'esprit de l'auditeur... – si le lecteur traduit la phrase de la manière suivante : les intendants d'Ancien Régime avaient les mêmes pouvoirs que le préfet.

La réplique pourrait certes être la suivante : « peu importe que le mot se trouve ou pas dans les sources, si l'on y décèle le concept ». N'est-il pas vrai ? A voir. Car les mots ne déplacent

¹ Nous reprenons ici nos remarques tirées de la communication au colloque de la Société d'Histoire du Droit : C. Camby et S. Soleil, Histoire du droit et linguistique. Réflexions autour des mots *wergeld* et *monarchie administrative*, dans *L'histoire de l'histoire du droit* (colloque de Toulouse, juin 2005), J. Poumarède (éd.), *Revue d'histoire du droit et des idées politiques*, 2006, à paraître.

² Voir J.-M. et J.-F. Auby, *Droit des collectivités locales*, PUF, 1998, p. 11 ; voir aussi J. Bourdon, J.-M. Pontier et J.-Cl. Ricci, *Droit des collectivités locales*, PUF, 1998, p. 16.

³ Pour synthétiser, les intendants sont des magistrats, les préfets, des administrateurs ; les intendants n'œuvrent qu'en fonction d'une double clientèle à Versailles et en province, clientèle infiniment moins contraignante pour les préfets ; les intendants ont une lettre de commission large, mais n'agissent qu'en fonction des ordres précis du gouvernement et des relations avec les institutions et les clientèles locales ; enfin, ils animent une institution squelettique. Voir supra note 5.

pas seulement des concepts, mais aussi, avec eux, tout un monde de représentations⁴. Partons d'un autre exemple : quand Tocqueville affirme « que la centralisation administrative est une institution de l'Ancien Régime et non pas l'œuvre de la Révolution ni de l'empire »⁵, il ne transpose pas seulement un mot inconnu sous l'Ancien Régime, mais encore tout un monde institutionnel du XIX^e siècle vers les siècles précédents. Il suffit de fermer les yeux pour s'apercevoir de tout ce que véhicule avec lui le mot centralisation : 1) un centre (Paris, les ministères et les bureaux) où est concentrée non seulement l'information (« il faut, exige Montalivet en 1812, qu'au centre, on sache tout ! ») mais encore la prise de décision pour tout le pays, 2) un agent local pourvu des plus larges moyens pour administrer seul son territoire, 3) une organisation institutionnelle uniformisée ayant atomisé les corps et les pouvoirs locaux afin de permettre à la même décision d'être appliquée partout de la même façon, 4) des rapports étroits entre le centre et la périphérie tels que les décrit Chaptal : transmettre « la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique ». Derrière la magie du mot *Centralisation*, toutes ces représentations arrivent en cortège au beau milieu de l'Ancien Régime, si bien qu'elles bouleversent complètement la réalité que ce mot était censé décrire. Elles vont entraîner à négliger les différences et la singularité radicale du droit public des XVII^e-XVIII^e siècles. Elles deviennent l'Ancien Régime. En substance, c'est d'ailleurs le reproche que Furet adressait à Tocqueville : toute l'incroyable vitalité des centaines de milliers de corps (parlements de province, états provinciaux, présidiaux, sénéchaussées, justices seigneuriales, corps de ville, paroisses, corporations, confréries, etc.), toute la problématique des divers statuts (offices, commissions) ont échappé à Tocqueville, car d'une part la série F des Archives nationales et l'intendance de Tours à partir desquelles il a écrit son ouvrage ont occupé toute la place, mais encore et surtout le monde qui était le sien et qu'il a transposé aux siècles précédents a bouleversé tous les schémas du réel. Ce monde était étranger à l'ancien, non pas le même monde avec d'autres étiquettes, c'est-à-dire des vocabulaires différents. Mais alors, tout bien considéré, à quoi correspond l'effort du gouvernement royal sous l'Ancien Régime ?

B. Le processus d'unification. Il faut insister sur l'idée selon laquelle le gouvernement royal a travaillé, plus qu'ailleurs en Europe, à *unifier* le royaume, à *incorporer* au roi souverain territoires, corps, institutions et peuples. Suivant la vision organiciste, qui prévaut encore, par tradition, sur la vision mécaniciste qui gagne peu à peu les philosophes et certaines élites, on traite les questions de pouvoir selon des logiques corporelles. Saint Paul avait imprégné les théologiens de la théorie qui voulait que l'Eglise fût un corps dont le Christ est la tête. Les

⁴ *The selected Writings of Edward Sapir*, ed. D. G. Mandelbaum, University of California Press, 1951, p. 162 ; B. L. Whorf, *Linguistique et anthropologie*, 1956, trad. fr. C. Carme, Denoël, 1971, p. 193, cités par S. Auroux, J. Deschamps & D. Kouloughli, *La philosophie du langage*, PUF, 2004, p. 180.

⁵ A. de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, 1967, p. 89.

auteurs politiques, en écho, montraient que le royaume est un corps dont le roi est la tête. Un roi qui était lui-même représentant (rendant présent...) ou lieutenant (tenant-lieu) de Dieu sur terre. Toute l'entreprise politique des siècles qui précèdent 1789 vise à intégrer les centaines de milliers de corps qui organisent la France au corps du royaume, par sa tête, c'est-à-dire par la dignité ou la fonction royale. C'est une entreprise d'incorporation produisant des institutions qui, avec la tutelle des intendants, travaillent au nom du même roi seul souverain ; des provinces, des seigneuries, des états, des villes, des compagnies d'officiers, des corporations de métiers, des communautés de toutes sortes qui, quoi qu'elles se policent elles-mêmes suivant des degrés divers, relèvent du même roi ; des territoires qui, malgré leur diversité (pays d'états, pays d'élection, pays de conquête), sont réunis au même roi souverain. Ce qui nous donne l'impression de rapports flous entre lui et ses provinces relève d'un habile compromis qui ne peut se concevoir que dans la vision organiciste :

« Le Dauphiné, explique l'avocat général Vidaud de la Tour au XVIII^e siècle, est un Etat distinct et séparé du Royaume, attaché inséparablement au royaume, mais régi par ses lois et ses usages, ne reconnaissant point les lois du royaume antérieures à la réunion et n'en reconnaissant d'autres depuis la réunion, que celles qui ont été publiées dans les formes particulières, qui servent encore plus elles-mêmes à caractériser et à maintenir cette distinction »⁶.

Dans le même sens, le gouvernement royal, après la conquête de Nice, refuse de concentrer les décisions malgré les requêtes de certaines autorités françaises présentes sur place et de quelques autorités niçoises⁷. On pourrait encore ici traiter de l'incorporation des justices seigneuriales⁸, des villes ou de l'Eglise gallicane⁹. Si l'emprise est plus forte au XVII^e siècle qu'auparavant, on le doit aux guerres civiles du second XVI^e siècle qui ont fait craindre une gangrène généralisée des membres et, en définitive, la disparition complète du corps du royaume : on pense par exemple à Richelieu et Colbert, lui qui a manifesté son intention

⁶ Cité par Ph. Didier, Aux marges du royaume : « le roi de France est empereur du Dauphiné », *La frontière des origines à nos jours* (colloque de la Société d'Histoire du droit, Bayonne, mai 1997), PUBordeaux, 1998, p. 225 et s.

⁷ P.-O. Chaumet, *L'administration française d'un pays conquis sur la Maison de Savoie : le comté de Nice sous le règne de Louis XIV (1691-1696) / (1705-1713)*, thèse droit, Paris II, 2002.

⁸ *Les justices de village. Administration et justices locales de la fin du Moyen Age à la Révolution* (colloque du Centre d'histoire des régulations et des politiques sociales, Angers, octobre 2001) F. Brizay, A. Follain et V. Sarrazin (dir.), PURennes, 2002.

⁹ S. Soleil, L'Ancien Régime centralisateur ou respectueux des libertés ?, *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective* (colloque du Centre de recherche sur l'anthropologie de l'Etat de Caen, décembre 2002), C. Boutin et F. Rouvillois (dir.), éd. F.-X. de Guibert, 2003, p. 13 et s.

d'utiliser sa clientèle d'intendants pour mener sa politique notamment dans le domaine commercial et maritime¹⁰ ; pour ce faire, il centralise l'information qui remonte des provinces, fait passer des circulaires et ordonne sur des points très précis. Mais lorsqu'il déclare à l'intendant d'Aguesseau en 1675, « le Roi veut qu'il y ait de l'uniformité dans son royaume », Jean-François Dubost prévient qu'il ne faut pas se tromper d'uniformité. L'uniformité de Colbert, comme celle de Richelieu, s'entend de la manière de respecter l'autorité royale et de payer l'impôt royal d'un bout à l'autre du royaume ; pas du tout de mettre en place un réseau centralisé et des institutions uniformisées, car « peu importe le système administratif par lequel on y parvient »¹¹. Colbert est très pointilleux quant au respect des compagnies d'officiers sans lesquels l'encadrement quotidien des populations est impossible. Et lorsqu'il s'aventure à proposer au roi de supprimer les états provinciaux des Pyrénées ou d'unifier le droit privé dans un code civil, il se heurte au refus de Louis XIV¹². D'ailleurs, à sa mort, c'est le chancelier Pontchartrain qui va cumuler les plus hautes charges et insuffler un tout autre esprit que celui du clan Colbert¹³. Et si l'emprise essaie d'être encore plus forte au XVIII^e siècle, c'est que la tête (le roi et son gouvernement) cherche à ce que les membres soient mieux tenus qu'avant.

D'ailleurs, de leur côté, les multiples corps qui composent la France ont une vitalité stupéfiante quand on pense que Tocqueville nous assurait qu'elles n'étaient plus qu'un titre vide. Evidemment, il n'a pas étudié leurs archives. Il se serait rendu compte de son erreur de perspective. La machinerie du Conseil du roi et du Contrôle général, les intendances et les subdélégations font leur travail, très productif en textes, très efficace, très centralisé, très admiré à l'étranger, mais vu de province, on s'aperçoit vite qu'il ne suffit pas qu'un ordre parte du Conseil pour qu'il soit transmis, à l'image du courant électrique, « jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social ». A parcourir les registres et les archives des corps secondaires du royaume, on est frappé par leur capacité à ne rien savoir des réformes, à n'en tenir aucun compte tout en protestant de leur fidélité à l'égard du roi. Il suffit de s'intéresser à l'un de ces corps, ordre, corporation de métiers, compagnie d'officiers de justice, etc., pour voir à quel point l'Etat et le roi ne peuvent diriger et réglementer sans composer, sans négocier, tantôt faisant preuve d'autorité, tantôt faisant marche arrière. Multiplions cela par les milliers, les dizaines de milliers, les centaines de milliers de corps qui organisent la France (parlements de province, états provinciaux, présidiaux, sénéchaussées, justices seigneuriales, corps de ville, paroisses, corporations, confréries, etc.) et l'on comprendra pourquoi parler de centralisation n'a pas et ne peut pas avoir le même sens avant et après 1789. D'autant que tous

¹⁰ Voir notamment *Un nouveau Colbert*, Sedes, 1985.

¹¹ J.-F. Dubost, Absolutisme et centralisation en Languedoc au XVII^e siècle (1620-1690), *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 1990, p. 369 et s.

¹² J.-M. Carbasse, G. Leyte et S. Soleil, *La monarchie française du milieu du XVI^e siècle à 1715. L'esprit des institutions*, Sedes, 2001, p. 158 et 175.

¹³ E. Barraud, Le chancelier Pontchartrain et l'« esprit de justice », *Droits, Revue française de théorie juridique*, 2003, n° 40, p. 97 et s.

ces corps sont eux aussi très actifs et très productifs en textes de police dans leur sphère propre et sans, bien souvent, prendre leurs ordres à Versailles. De tout cela le pouvoir royal s'accommode.

Ce qui signifie que l'Etat monarchique d'Ancien Régime n'est pas centralisateur non pas tant à cause des obstacles matériels et des freins qu'il rencontre (privilèges, incroyable diversité des statuts et des situations, faible nombre d'agents par rapport à la population, manque de moyens logistiques, résistance chronique, etc.), mais parce que les moments, les lieux et les institutions où l'on centralise effectivement (Contrôle général des finances, bureaux, intendances, l'armée, les impôts nouveaux, la marine en partie) sont organisés en s'inscrivant dans le mouvement d'incorporation, et non l'inverse. En d'autres termes, l'objectif n'est pas la concentration de la décision et de l'activité, mais l'autorité absolue du souverain et l'unité politique du royaume. Mais cela apparaît déjà insupportable à beaucoup au XVIII^e siècle, d'où les réclamations de toutes sortes et les réformes de Necker et Calonne. D'où, dans un autre sens, les reproches des Constituants à l'égard des rois qui n'ont pas uniformisé le territoire, la suppression des corps et la refonte du système institutionnel.

2. L'ŒUVRE DES REVOLUTIONNAIRES :

UNITE, UNIFORMITE ET CENTRALISATION

Les Révolutionnaires sont parfaitement conscients d'opérer quelque chose de radicalement neuf dans ce domaine. L'unité du royaume puis, à compter de 1792, l'unité de la République, passent par l'uniformité, par l'emprise complète de Paris sur le reste du pays, par la disparition des attachements culturels, traditionnels, linguistiques locaux. Plusieurs raisons concordent. Plusieurs innovations institutionnelles en sont la conséquence.

A. Le projet centralisateur. Les grands révolutionnaires des premiers moments, les Sieyès, Mirabeau, Talleyrand, ceux qui prendront le pouvoir ensuite, les Brissot, Buzot, Robespierre, Danton, Saint-Just, etc. ne constituent pas une génération spontanée en 1789. Ce sont des hommes de l'Ancien Régime. Quoique jeunes pour certains, ils ont tous été formés par les Jésuites, les Oratoriens ou assimilés ; ils ont formé leur conscience politique entre les modèles issus des Lumières et les conceptions royales qu'ils rejettent tout en les ayant assimilées.

Côté conceptions royales, nos révolutionnaires sont imprégnés de l'image corporelle héritée de Saint Paul : l'Eglise, explique-t-il, est un corps dont le Christ est la tête. Tous les Chrétiens, si petits ou humbles soient-ils sont les membres indispensables de ce corps ; le Christ donne la vie à ce corps. Reprise dans les idées royales, cette image a donné lieu à toute une littérature politique du VII^e au XVIII^e siècle dans laquelle le roi, représentant de Dieu sur

terre, est la tête de ce corps qu'est le royaume. Tous les ordres, tous les territoires, toutes les communautés, tous les cadres institutionnels, en sont les membres indispensables, mais c'est le roi qui assure l'unité et la vie politique du corps tout entier. Suivant la même inclination, les Révolutionnaires vont penser la nation comme un corps politique souverain, dont le roi et les députés à l'Assemblée nationale sont les représentants et dont la tête, le cœur, l'âme sont... Paris. Cette ville était, depuis Clovis, la capitale du royaume. Pour la première fois, elle va faire l'objet d'une exaltation. Le cœur de la France vibre en effet quand l'assemblée délibère, quand la commune prend des décisions qui dépassent l'intérêt des Parisiens, quand s'organisent des journées révolutionnaires, quand les sociétés et les clubs débattent de nuit ou de jour, quand le tambour gronde pour appeler les soldats aux frontières, quand la guillotine tombe, bref quand les mille et uns gestes de la vie politique révolutionnaire, parisienne et nationale se confondent.

Côté modèles issus des Lumières¹⁴, les Révolutionnaires retiennent aussi que l'Etat doit être rationalisé, rendu plus efficace, transformé en un moteur actif de réformes. Les sociétés d'Ancien Régime pouvaient vivre avec ou sans l'Etat. Désormais celui-ci doit monopoliser l'agir social. Ce qui se traduit, au XVIII^e siècle, par des efforts au sommet des gouvernements imbibés des lectures du siècle, pour instaurer une mécanique des décisions, à partir des rapports en Conseils et des rouages centraux, jusqu'aux courroies de transmission et aux relais locaux, selon tout un vocabulaire emprunté au mécanisme. Ce qui passe aussi par l'idée que les anciens cadres du pouvoir (Eglises, corps intermédiaires) doivent être écartés ou soumis à l'Etat, et que c'est du centre de l'Etat que doit partir le programme de réforme, le progrès dans tous les domaines. Le substantif *Lumières* vient d'ailleurs des verbes qui indiquent une progression ; on parle alors *d'éclairer*, *d'illuminer*, *d'apporter quelque lumière* sur tel ou tel sujet. En s'affranchissant en partie des Eglises, les réformateurs ont décrété, ou au moins projeté, des plans nouveaux d'éducation en Autriche, en Russie, en Prusse, en Lombardie autrichienne. Partant de l'idée de libre propriété et de dynamisation de l'économie par l'Etat, notamment à partir des œuvres des physiocrates, plusieurs modèles de réforme, partant du centre, visent encore la rupture avec le mercantilisme, le cadre féodal de la propriété, les corporations, l'encadrement du commerce et de l'artisanat. Ces réformes se retrouvent d'un bout à l'autre du continent européen, notamment sous la férule des despotes éclairés, et jusque chez les souverains qui restent méfiants à l'égard des Lumières à l'instar de Charles III d'Espagne, roi de Naples jusqu'en 1759, trop bourbon et trop catholique pour accrédi- ter sérieusement les thèmes du Contrat social, des droits naturels individuels et de la séparation des pouvoirs. C'est en effet sous son règne que les ministres vont s'emparer des idées physiocratiques venues de France et d'Angleterre, que les économistes vont débattre des avantages comparés du mercantilisme et du libéralisme, que l'un des conseillers ministres les

¹⁴ Nous reprenons ici certaines remarques tirées de notre article : Les racines éthiques de l'Europe : l'héritage des Lumières en tant que modèle de réforme, *Les racines éthiques de l'Europe* (colloque d'Aix-en-Provence, juin 2005), J.-Y. Naudet (dir.), Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence éditeur, 2006, p. 121 et s.

Conférence Anniversaire, 15 ans, Ressources Consultants Finances, 29 juin 2006

plus actifs du roi, Campomanes, lecteur de Locke et des auteurs français, combat le système des *gremios* (corporations), puis que diverses mesures de libéralisation du commerce et de l'activité agricole seront prises¹⁵. 1789 est donc, sur la question centralisatrice, le réceptacle de l'exaltation de Paris comme cœur vibrant de la nation en révolution et de la vision mécaniciste héritée des Lumières qui voit le centre comme la force motrice des réformes.



¹⁵ Voir G. Chastagnaret et G. Dufour (dir.), *Le règne de Charles III. Le despotisme éclairé en Espagne* (Colloque 1989), Paris, CNRS, 1994 ; J. Sarrailh, *L'Espagne éclairée dans la seconde moitié du XVIII^e siècle*, Paris, Klincksieck, 1954.

Il faut ajouter à cela une volonté d'uniformisation du territoire, une tentative de suppression des cadres culturels ancestraux. D'une part l'Homme des temps modernes, vu par les Révolutionnaires, est un homme nouveau, détaché de ses traditions, un citoyen considéré de façon scientifique, assez désincarnée, et ne vivant que pour la Révolution et ses grands thèmes libérateurs. D'autre part, les attachements ancestraux leur apparaissent comme autant de moyens des tyrans, des despotes (comprendons les rois d'Ancien Régime) pour séparer les hommes les uns des autres, les territoires les uns des autres, les cultures les unes des autres et ainsi priver la nation de son unité et de son autorité souveraine. L'uniformité de pensée, voulue par nombre de Révolutionnaires, passe par des mœurs communes, une langue et des manières de faire identiques, et doit permettre de constituer une nation de frères, semblables, participant tous à la volonté générale. A l'inverse, la diversité culturelle suscite le soupçon. Ainsi Barrère, dans le *Rapport du Comité de Salut Public sur les idiomes*, qu'il s'agit de supprimer au profit de la seule langue française¹⁶ :

« Dans la monarchie même, chaque maison, chaque commune, chaque province, était en quelque sorte un empire séparé de mœurs, d'usages, de lois de coutumes et de langage. Le despote avait besoin d'isoler les peuples, de séparer les pays, de diviser les intérêts, d'empêcher les communications, d'arrêter la simultanéité des pensées et l'identité des mouvements. Le despotisme maintenait la variété des idiomes... ».

Sur cette question des langues, le décret de prairial an II, issu du *Rapport* de Grégoire, dit d'ailleurs les choses avec une grande clarté¹⁷ :

« On peut uniformiser la langue [...], cette entreprise qui centralise toutes les branches de l'organisation sociale et qui doit être jaloux de consacrer au plus tôt, dans une République une et indivisible, l'usage unique et invariable de la langue de la liberté. Le comité d'instruction publique présentera un rapport sur les moyens d'exécution pour une nouvelle grammaire et un vocabulaire nouveau de la langue française. »

Le principe de la centralisation s'impose ainsi comme un mode révolutionnaire de gouvernement dès 1789 et tout au long des années qui suivent. Buzot, un ténor girondin, l'exprime, de façon aussi nette que terrible, en ces termes¹⁸ :

¹⁶ Cité et étudié par M. de Certeau, D. Julia et J. Revel, *Une politique de la langue. La révolution et les patois*, Paris, 1975, p. 296.

¹⁷ Cité et étudié par A. von Busekist, Les révolutionnaires et la politique des langues, *Langue(s) et Constitution(s)* (colloque de l'Association française de droit constitutionnel, Rennes, décembre 2000), A.-M. Le Pourhiet (dir.), Economica - PU Aix-Marseille, 2003, p. 35 et s., sp. p. 41

« Cette belle association n'est pas resserrée dans les bornes d'un petit territoire [village, commune ou département] ; elle est une, indivisible pour toute l'étendue de la France [...], c'est elle qu'il faut envisager sans cesse, avec l'entière abstraction de tout lieu, de toute personne. Le premier danger de cette étendue, c'est le relâchement vers lequel les parties éloignées se portent d'elles-mêmes. [...] Il faut donc que l'action du gouvernement, égale et bienfaisante, rallie puissamment à un centre commun. »

On comprend dès lors l'ambiguïté du recours au mot *fédération*. Comment comprendre en effet qu'en juillet 1790 *la fête de la fédération* à Paris soit considérée comme un moment fort de la geste révolutionnaire, et qu'un an à peine après cette date, le mot *fédéralisme* soit synonyme de trahison à l'unité et l'indivisibilité du royaume et qu'en 1793 on envoie les Girondins à la guillotine sous le chef d'accusation de fédéralisme¹⁹ ? Ou, en d'autres termes, comment quelqu'un comme Buzot, que nous venons de citer, pourrait-il être un fédéraliste ? Le thème historiographique classique est le suivant : après une période, les années 1789-1791, de destruction des corps intermédiaires et notamment des provinces pour former la nation, l'égalité, la volonté générale et la nouvelle puissance de l'Etat, il convenait de *fédérer* les Français, c'est-à-dire les réunir autour de la Révolution, autour de la régénération (le mot le plus utilisé dans les années 1789-1790), la régénération de l'Etat, de la société, des institutions, etc. Mais, avec la déclaration de guerre et plus encore avec la fondation de la République et la discussion autour des deux projets de constitution (projet girondin et projet montagnard), se seraient progressivement opposés au sein du groupe jacobin deux conceptions de l'Etat, l'une unitaire, défendue par les Montagnards, l'autre fédérative, préconisée par les Girondins. Le double avantage d'une telle idée est d'avoir sous la main des bons et des méchants révolutionnaires, les bons pouvant tour à tour être les Montagnards – parce qu'ils auraient voulu sauver la République grâce à la centralisation parisienne – ou les Girondins – parce que jamais ils n'auraient voulu un système aussi destructeur de la vie locale que celui des Montagnards.

Mais en réalité – Marcel Dorigny et Lucien Jaume le montrent avec clarté²⁰ –, les uns et les autres souhaitaient le même Etat unitaire et centralisé. Les Girondins vont d'ailleurs très loin

¹⁸ Cité par L. Jaume, L. Jaume, Les Girondins : un conflit véritable, une interprétation faussée, *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective* (colloque du Centre de recherche sur l'anthropologie de l'Etat de Caen, décembre 2002), C. Boutin et F. Rouvillois dir., éd. F.-X. de Guibert, 2003, p. 43.

¹⁹ R. Debbasch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Economica-PUAix-Marseille, 1988.

²⁰ M. Dorigny, Les Girondins avant le "fédéralisme". Paris "chef-lieu" de la Révolution, *Paris et la Révolution*, Publ. de la Sorbonne, 1989 ; L. Jaume, Les Girondins : un conflit véritable, une interprétation faussée, *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective* (colloque du Centre de recherche sur l'anthropologie de l'Etat de Caen, décembre 2002), C. Boutin et F. Rouvillois dir., éd. F.-X. de Guibert, 2003, p. 33 et s.

dans leur fascination pour *l'indivisibilité et le centre* qui, à leurs yeux, donne la vie au reste du corps de la République. Leur projet de constitution est très net à ce propos. Toutefois, à un moment donné, les Montagnards tiennent tous les cercles parisiens et contraignent les Girondins à évoquer les départements pour contrebalancer le Paris montagnard, pour tenter de desserrer l'étau, et, ce faisant, ils permettent à leurs adversaires de les accuser de fédéralisme : le piège est parfait. Les Girondins seront envoyés à la guillotine notamment sous le chef d'attentat à l'unité et l'indivisibilité de la République, dont il devient à peu près impossible de se défendre dans une telle atmosphère de terreur. Et, dans l'histoire, bons ou méchants, les Girondins resteront ainsi liés au fédéralisme. Sur le plan de l'histoire du droit public, avec le moment girondin, cela signifie que le mot *fédéralisme* rime avec risque de dislocation de la république, implosion, désunion, dissolution ; des mots qui n'incitent guère à l'enthousiasme...

B. Une batterie de mesures centralisatrices. Jusqu'à présent, nous étions placés au niveau de l'idéologie. Qu'en est-il dans les faits ? Tout d'abord, il faut revenir sur la création des communes et des départements à l'automne 1789. Le principe qui prévaut est la rationalité scientifique au détriment des réalités culturelles. On sait que Sieyès et plusieurs ténors voulaient une France *distribuée* en 80 départements carrés, chacun de 72 km², ce qui montre assez que le département n'est pas considéré comme un territoire propre, avec sa population, ses élus, sa personnalité. Il ne s'agit que d'une circonscription de l'exercice de l'autorité de l'Etat. Ce dernier ne pouvant pas matériellement être présent et actif partout et à chaque instant, doit être distribué en circonscriptions relais. François Burdeau l'a montré avec netteté : dans les débats, l'élection des agents du département n'a rien à voir avec la conception politique moderne²¹. Il s'agit d'un mode de désignation d'agents de l'Etat au niveau départemental : un mode aussi naturel pour les Révolutionnaires que l'est pour nous aujourd'hui le concours de recrutement des fonctionnaires ; un mode naturel, le rationnel, car les électeurs ne pourront se tromper, et les meilleurs seront choisis. Il en va de même avec les districts et les 44 000 communes – ici aussi la vision mathématique a prévalu, puisque tout groupe d'habitation doit être considéré comme une commune avec son conseil et son maire, l'agent de l'Etat local.

Ensuite – et ceci explique cela –, dans la deuxième phase de la Révolution, les Girondins et les Montagnards vont renouer avec un agent du centre que l'on envoie à la périphérie, aussi bien pour surveiller les pouvoirs locaux que pour mener lui-même une politique active. On rencontrait ces agents dans l'histoire à chaque fois qu'un pouvoir central suffisamment fort cherche à assurer l'unité politique grâce à une autorité de tutelle (c'est le cas des *missi dominici* carolingiens ou de l'intendant des Bourbons). Les envoyés en mission vont plus loin, car leurs missions visent à supplanter les institutions locales (départements, districts,

²¹ F. Burdeau, *Histoire de l'administration française. Du 18^e au 20^e siècle*, Domat, 1994, p. 48 et 53.

communes) qui ont montré un visage que l'on ne supposait pas en 1789 : vu de Paris, on a l'impression d'avoir affaire à 44 000 républiques autonomes, 83 départements indépendants... D'où la reprise en main, d'autant plus forte que les prémices de la terreur impliquent que l'envoyé en mission supporte le poids de la prévention et de la répression avec des autorités locales parfaitement orthodoxes sur le plan de l'idéologie révolutionnaire.

Enfin, il faut insister sur l'hypertrophie des bureaux parisiens. On comptait à peu près 600 employés dans les ministères à la veille de la Révolution. On en compte environ 6000 en 1794, ce qui signifie une augmentation de 1000%. Du jamais vu ! Lorsque le Comité de Salut Public, de sinistre mémoire se met en place en 1793, on compte douze membres actifs ; on en comptera 515 sous la période thermidorienne ! ce qui permet de rappeler que Thermidor (1794-1795) et le Directoire (1795-1799) n'entraînent pas une décrue du phénomène centralisateur, ne serait-ce que parce que l'enjeu consiste désormais à sauver la Révolution, ses acquis, sa République, ses élus, ses conquêtes territoriales et qu'à ce jeu-là le centre, les ministères, les bureaux et les agents dans les départements et les territoires conquis sont nécessaires. C'est dire aussi combien le général Bonaparte surgit dans une situation où tout le monde se félicite de sa reprise en main du gouvernement.

3. L'ŒUVRE NAPOLEONNIENNE :

SALUT DE LA REPUBLIQUE ET SYSTEME GENERAL DE L'EUROPE

A. La centralisation selon la logique des années 1799-1815. Bonaparte est un fils de la Révolution ; surtout un homme du Directoire, ayant intégré la problématique du salut de la Révolution. De Thermidor à l'Empire, les données psychologiques et idéologiques apparaissent en rupture complète avec la période qui précède l'été 1794 et l'exécution de Robespierre : désormais il s'agit de relever le pays du chaos. Aux yeux de la classe politique qui se maintient au pouvoir durant toutes ces années, et ce, quel que soit le régime, la Terreur a tout dissous, il faut "re-solidifier" ; elle a détruit tous les liens sociaux, il faut "ré-inventer" l'ordre social, il faut "re-crée" les *bons* pères et les *bons* fils, les *bons* voisins et les *bons* citoyens. Ces données sont fondamentales : une erreur classique de perspectives nous empêche souvent de comprendre les événements. On parle de Thermidor et du Directoire comme d'une *période de réaction*, et c'est vrai. Le mot d'ailleurs fait son entrée dans le dictionnaire de l'Académie en 1798. Mais il n'a rien à voir avec les logiques *gauche / droite* ou *réformateurs / conservateurs*. Réaction, dans le dictionnaire de 1798 « se dit figurément d'un parti qui se venge et agit à son tour ». Les *réactionnaires* réagissent donc contre Robespierre et les siens mais ce sont presque tous d'anciens Jacobins, des révolutionnaires radicaux et souvent parmi les plus récents envoyés en mission : Fouché et Collot d'Herbois (Lyon), Fréron (Marseille et Toulon), Tallien (Gironde). Cette réaction ne rime donc pas avec

une décélération de la Révolution, un retour à l'Ancien Régime. Barère explique par exemple : « la force du gouvernement révolutionnaire va être centuplée par la chute du tyran [Robespierre] qui entravait sa marche »²². Seulement ces hommes ont vécu face à face, et au jour le jour, avec la Terreur. Pour eux, elle signifie le chaos, la peur, les ruines, la dissolution de tout, y compris et surtout de la Révolution elle-même. Les réactionnaires vont donc chercher à tout prix, avec fièvre et angoisse – ils ont peur d'échouer et de comprendre que le processus est trop avancé pour y porter remède –, à fixer, à solidifier, à cristalliser la Révolution dans l'ordre social et quand on parle de cristallisation, c'est avec l'idée d'un processus chimique inverse par rapport à celui de la dissolution. Les deux citations suivantes donnent le ton de ce que l'on trouve dans les discours, les gazettes, les débats de l'époque²³ :

Viellart [qui, avant 1789, exaltait les magistrats philosophes et les réformateurs] :

« la tempête révolutionnaire a pénétré jusqu'au limon de la société, et le soulève jusqu'à la surface qui en est encore toute souillée ; les passions ont été des haines ; les fureurs de tous les partis ont évoqué à leur aide tous les scélérats qu'elles revomissent aujourd'hui de toutes parts ; l'impunité a décuplé l'audace ; tous les crimes conspirent contre l'ordre social et en sapent les fondements ; il est temps que toutes les autorités conspirent pour les raffermir ; il est temps que de grands exemples attestant le retour de la justice, inspirent un salutaire effroi à ceux qui seraient prêts à se jeter dans la route du crime. »

Bernardi [qui a une notoriété considérable parce qu'il a gagné un concours consacré à l'humanisation de la justice criminelle en 1780 et qui rédige en l'an VIII (dans l'anonymat) *De l'influence de la philosophie sur les forfaits de la Révolution*] :

« Or, je soutiens que jamais la perversité humaine ne s'est montrée sous des formes plus hideuses et plus effroyables que dans la Révolution française » ; « Quand on quitte les régions ténébreuses de la Philosophie, et que, mettant de côté tous les rêves qu'elle nous débite sur la bonté naturelle des hommes, on les considère tels que l'expérience les a montrés de tous les temps, la scène devient bien différente. Il est donc à peu près évident que l'homme, dégagé des liens de la civilisation doit être un animal bien féroce et bien terrible. [...] Pour apprivoiser les hommes, on eût sans doute besoin des mêmes moyens qu'on a employés depuis pour apprivoiser les animaux sauvages. Il fallut les lier, les emmuseler, les accoutumer peu à peu à voir leurs semblables sans les mordre ou les dévorer. »

Pessimisme à l'égard de la Révolution ; pessimisme à l'égard de la nature humaine et de l'avenir social ; volonté de lier, de museler, de restaurer l'ordre. On comprend mieux

²² Cité par F. Furet et D. Richet, *La Révolution française*, Paris, Fayard, 1973, p. 259.

²³ Viellart et Bernardini cités par S. Solimano, L'établissement de l'ordre juridique napoléonien : le rôle de Guy Jean-Baptiste Target, *Ordre et désordre dans le système napoléonien*, éd. La Mémoire du Droit, 2003, p. 220, note 67 et 222-223, note 77.

pourquoi Sieyès fait appel, en vue de son coup d'Etat de décembre 1799, à un général pour reprendre en main Paris et la société française. Bonaparte va mettre à profit tout son génie de l'organisation, sa fermeté dans la conduite des opérations, son aptitude à savoir s'entourer de spécialistes dans tous les domaines, sa capacité à récupérer certains cadres de l'Ancien Régime, sa touche militaire, policière, hiérarchique, caporalisatrice. Le résultat est la loi de l'an VIII qui met au point ou affine un système qui reste en grande partie le nôtre : les ministères modernes, avec leurs grandes directions générales, le Conseil d'Etat, les préfets de département, la mainmise sur les conseils municipaux et les conseils généraux de département. De sorte que si l'on synthétise l'œuvre napoléonienne celle-ci est caractérisée par quatre traits distinctifs : 1) un centre (ministères et bureaux) où est concentrée non seulement l'information (« il faut, exige Montalivet en 1812, qu'au centre, on sache tout ce qui se fait ! ») mais encore la prise de décision pour tout le pays, 2) un agent local pourvu des plus larges moyens pour administrer seul son territoire – « le préfet, dit la loi de l'an VIII, se charge seul de l'administration du département » –, 3) une organisation institutionnelle uniformisée ayant atomisé les corps anciens et les pouvoirs nouveaux, conseils municipaux, conseils d'arrondissement et de département (tous les conseillers sont désormais choisis par le pouvoir sur des listes) afin de permettre à la même décision d'être appliquée, sans résistance, partout de la même façon, 4) des rapports étroits entre le centre et la périphérie tels que les décrit Chaptal : transmettre « la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique ». Ce mode de gouvernement va frapper tous les domaines. Un exemple avec l'Université (l'équivalent non de nos universités actuelles mais de ce que l'on appellerait l'instruction publique) : organisée de façon hiérarchique dans les années qui suivent l'an VIII, elle comprend, au centre, l'Université elle-même, puis les rectorats d'académie, les inspecteurs et les directeurs d'établissements scolaires. Les mots *recteur* et *inspecteur* disent assez par eux-mêmes combien l'ensemble fonctionne sous forme centralisée et quasi militaire.

Il faut ajouter à la réussite de la centralisation napoléonienne le fait que, passées les années de doute quant à la possibilité de sauver la Révolution (les années 1799-1804), Bonaparte, devenu en 1804 l'empereur Napoléon, se prend à rêver de ce qu'il nomme « le système général de l'Europe ». Il s'agit de penser l'Europe comme un système solaire – les sciences morales et politiques sont à l'époque imprégnées de science mécanique, de science physique et d'astronomie –, avec son centre (la France), le centre du centre (Paris), le centre du centre du centre (l'empereur lui-même) et les Etats satellites, ce qui renforce encore l'importance de la centralisation, avec des préfets qui d'un bout à l'autre de l'Europe envoient l'information à Paris et reçoivent les ordres à exécuter. Il écrit, à propos de ce système, en juin 1806 à son frère Joseph, roi de Naples :

« Dites-moi les titres que vous voudriez donner aux duchés qui sont dans votre royaume. Ce ne sont que des titres ; le principal est le bien qu'on y attache ; il faudrait y affecter

200 000 livres [Francs] de rente. J'ai exigé aussi que les titulaires [de majorats] aient une maison à Paris, parce que c'est là qu'est le centre de tout le système ; et je veux avoir à Paris cent fortunes, toutes s'étant élevées avec le trône et restant seules considérables [...] »²⁴.

Et au roi Jérôme, roi de la Confédération du Rhin, il précise ce qu'il entend par ce mot de « système » en novembre 1807 :

« Mon frère, vous trouverez ci-joint la Constitution de votre royaume. Cette Constitution renferme les conditions auxquelles je renonce à tous mes droits de conquête et à mes droits acquis sur votre pays. Vous devez la suivre fidèlement. Le bonheur de vos peuples m'importe, non seulement par l'influence qu'il peut avoir sur votre gloire et sur la mienne, mais aussi sous le point de vue du système général de l'Europe »²⁵.

Cela signifie qu'à la chute de l'empire, les Etats d'Europe vont devoir compter avec ce modèle juridique français qui aura tant imprégné leurs modes de gouvernement qu'il leur faudra faire avec. La centralisation à la française, par ce biais, a marqué tous nos voisins. On a remarqué, par exemple, que les Etats qui, au XIX^e siècle, ont adopté le Code civil français étaient à peu près les mêmes que ceux qui avaient adopté le Conseil d'Etat et l'institution préfectorale ; l'idée commune est celle de réformes modernes réfléchies, portées, diligentées par l'Etat et ses agents, à l'exclusion de tout autre corps politique²⁶.

²⁴ *Correspondance de Napoléon. Six cents lettres de travail (1806-1810) présentées et annotées par M. Vox*, Gallimard, 1943, p. 336.

²⁵ *Correspondance Vox... op. cit.*, p. 361-362.

²⁶ Sur l'exportation de modèles juridiques français dans le monde voir ; S. Soleil, Le Code civil de 1804 a-t-il été conçu comme un modèle juridique pour les nations ?, *Genèse du Code civil des Français* (colloque du Sénat, novembre 2004), à paraître ; Les racines éthiques de l'Europe : l'héritage des Lumières en tant que modèle de réforme, *Les racines éthiques de l'Europe* (colloque d'Aix-en-Provence, juin 2005), J.-Y. Naudet (dir.), Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence éditeur, 2006, p. 121 et s. ; Glorifying the French King: political and legal models in the sixteenth and seventeenth centuries, *Majesty in Canada* (colloque du Canadian Studies d'Edimbourg, mai 2002), C. Coates (ed.), Toronto, Dundurn Press, 2006, p. 158 et s. ; El Código Civil de 1804 ¿ha sido concebido como un modelo jurídico para las naciones?, M. Tapia, M. Martinic et S. Rios (dir.), *Sesquicentenario del Código civil de Andres Bello*, LexisNexis, 2005, p. 45 et s. ; S. Soleil, La circulation du *Modèle juridique français* entre discours et réalité depuis la Révolution, *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, 2005, p. 71 et s. ; Le *Modèle juridique français* : recherches sur l'origine d'un discours, *Droits, Revue française de théorie juridique*, 2003, n° 38, p. 83 et s.

B. Centralisation et décentralisation selon Napoléon. Mais on aurait tort de *systematiser le système* de Napoléon. Celui-ci a un sens politique tellement aigu qu'il saura mettre de côté un moment son nivellement des territoires conquis au profit de leur intégration dans le giron français. L'exportation du Code civil et de la logique centralisatrice suit, à ce titre, une logique identique. Lorsqu'il sent qu'il n'y a pas grand risque à *franciser* totalement et définitivement, il impose l'un et l'autre, sans concession. Quand, au contraire, il entrevoit des difficultés sans fin, des résistances, il préfère composer ; il accepte alors que son Code civil soit amputé des articles concernant le divorce ou l'adoption ; il accepte de la même manière une dose substantielle de décentralisation en laissant des assemblées de notables, de dignitaires, participer à certaines missions ; taxations, conscriptions de soldats, adaptations du Code civil aux exigences locales, etc. L'essentiel étant pour lui l'acceptation de la souveraineté de l'empereur. N'y aurait-il pas là matière à méditer sur ce qu'est la décentralisation à la française ?


4. LA DECENTRALISATION :

REFORMES ET THEORIE

De manière ordinaire et sans trop y réfléchir en effet, on conçoit la décentralisation comme un contrepoids à l'Etat. Derrière ce mot, qui émerge précisément durant les années de règne de Napoléon, se cache tout un monde d'images, de concepts, de représentations que l'on pourrait résumer de la façon suivante : la décentralisation, c'est plus de poids aux collectivités territoriales, plus de libertés locales, plus d'autonomie locale, plus de proximité avec ceux qui prennent les décisions, les élus locaux, donc c'est moins de poids aux ministères, moins de bureaucratie parisienne, et en définitive moins d'Etat. Rien n'est moins sûr. Car c'est confondre la décentralisation à la française avec la décentralisation telle qu'elle est organisée ailleurs en Europe et dans le monde. Confondre la décentralisation *top / down* (avec des compétences qui sont déléguées du haut vers le bas) et la décentralisation *bottom / up* (avec des compétences que le bas entend remplir à la place du haut, parce qu'au nom de la subsidiarité, il estime être mieux à même de le faire)²⁷. Aux XIX^e-XX^e siècles, la décentralisation ne s'est jamais faite en dehors du cadre d'une France une et indivisible et ce, quel que soit le régime politique (Monarchie, République, Second Empire). Reprenons le tableau par lequel nous avons commencé. Il faut, pour qu'il soit complet, y ajouter, surplombant le tout, la notion politique d'Etat :

²⁷ Voir G. Lebreton, Régionalisme européen et décentralisation à la française, *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective* (colloque du Centre de recherche sur l'anthropologie de l'Etat de Caen, décembre 2002), C. Boutin et F. Rouvillois (dir.), éd. F.-X. de Guibert, 2003, p. 275 et s.

ETAT



ETAT	COLLECTIVITES LOCALES			ETABLISSEMENTS PUBLICS
	REGIONS	DEPARTEMENTS	COMMUNES	

Mais alors l'Etat se trouverait-il inscrit à deux reprises ? A la fois au dedans et au dehors du tableau ? Certes, car le mot Etat s'entend ici de deux façons. Dans le tableau, il s'agit de l'Etat au sens du droit administratif : une personne morale de droit public, avec une valeur juridique égale à celle de chaque collectivité territoriale – la plus petite commune peut attaquer l'Etat en responsabilité – ; à l'extérieur du tableau et surplombant le tout, il s'agit de l'Etat au sens méta-juridique ou, si l'on préfère, politique du terme : l'organe qui est seul souverain dans les limites de son territoire, vis-à-vis de sa population et de toutes les institutions françaises qui lui sont soumises, y compris bien sûr les collectivités territoriales, auxquelles l'Etat choisit, par des lois, de déléguer certaines compétences.

A. Réformes. Cela signifie d'un côté que, tout au long des XIX^e-XX^e siècles, le thème de la décentralisation est un thème d'opposition. Les monarchistes, qui se défient de Paris, la ville révolutionnaire, sont décentralisateurs. Les libéraux, parce qu'ils exècrent l'Etat moderne qui lamine les libertés individuelles, sont décentralisateurs. Les multiples mouvances socialistes, par opposition à l'Etat bourgeois et policier, sont décentralisatrices. Les anarchistes libertaires qui vouent aux gémonies l'Etat jacobin qui a trahi les belles promesses de la Révolution, sont décentralisateurs. Toutefois, le thème a bien du mal à demeurer un thème de gouvernement, notamment parce que l'opposition devenue majoritaire a vocation à faire passer ses réformes le plus rapidement possible : y avait-il meilleur moyen pour ce faire que d'utiliser la hiérarchie des ministères et des préfets, des recteurs, des inspecteurs, des contrôleurs des finances, etc. ? Rares sont donc les vraies réalisations. Aussi faut-il souligner, à ce titre, les

deux phases suivantes. La première, sous la Monarchie de juillet, est fondée sur une obligation inscrite dans la charte constitutionnelle de 1830, et se traduit par les lois de 1831 et 1833 (élection au suffrage censitaire, des conseillers des communes, hormis le maire choisi par le gouvernement, des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, toujours présidés respectivement par les préfets et les sous-préfets) et les lois de 1837 et 1838 qui développent les compétences des communes et des départements, selon des listes restrictives. La seconde phase dans les années qui suivent la chute du 2nd Empire ; en 1871, la charte des départements, puis en 1881, la charte des communes, enrichissent leurs compétences respectives et encadrent la façon dont le gouvernement et les préfets pouvaient agir ou réagir à leur égard.

B. Théorie. Cela signifie aussi, d'un autre côté, que la décentralisation ne rime pas avec moins d'Etat, bien au contraire. Au début du XX^e siècle, Hauriou, l'un des plus grands théoriciens de l'Etat moderne, scrutant l'esprit de cette décentralisation à la française, dévoile le grand secret : « la décentralisation n'est qu'une manière d'être de l'Etat » ; les collectivités territoriales ne sont que « des incarnations multiples de l'Etat »²⁸. Une et indivisible, la République cherche la meilleure manière d'être de l'Etat, la manière la plus efficace, la plus raisonnable pour tel type de missions, la moins susceptible de blocage, de bureaucratie, de temps perdu ; la plus acceptable aussi pour les populations locales, la plus démocratique peut-être. La décentralisation ne signifie donc pas *moins* d'Etat, mais l'Etat *mieux et autrement*. L'expérience de décentralisation en Algérie, à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, illustre parfaitement le propos²⁹. Pour remplir ses missions en Algérie, l'Etat français avait essentiellement fait appel aux ressources du génie français... la centralisation. C'est donc le va-et-vient entre le ministère et le gouverneur qui permettait d'évaluer la situation, de prendre les décisions, de les appliquer sur le terrain. D'autant que – toujours selon le génie français – les colons, s'ils étaient prompts à dénoncer la trop forte emprise de l'administration, des fonctionnaires, de l'Etat sur leurs affaires, étaient encore plus prompts à réclamer la présence et l'action de l'administration, des fonctionnaires et de l'Etat en cas de difficultés avec les populations autochtones... Pour de multiples raisons, les colons, les gouverneurs successifs et les sénateurs français s'entendirent, après près de 25 ans de projets et de débats, pour introduire une dose de décentralisation en instituant une sorte de collectivité d'élus, les *Délégations financières*, avec trois collèges électoraux ; celle des colons, celle des non colons, celle des indigènes. L'idée fondamentale était que l'Etat demeure présent et actif à travers

²⁸ Cité par A. Viola, *La notion de République dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, 2002, p. 140.

²⁹ Voir J. Bouveresse, *Déconcentration, décentralisation sous la III^e République, l'expérience algérienne des années 1896-1900, Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective* (colloque du Centre de recherche sur l'anthropologie de l'Etat de Caen, décembre 2002), C. Boutin et F. Rouvillois (dir.), éd. F.-X. de Guibert, 2003, p. 207 et s.

cette institution locale, à l'origine consultative, devenant assez vite une assemblée délibérative, mais pourvue de quelques fonctions administratives assez secondaires. On souhaitait favoriser l'émergence d'une élite pro-française mêlant les notables de toutes origines, et permettre à terme l'assimilation selon la doctrine coloniale française. Evidemment, cette collectivité restait contrôlée en amont, en aval et, en définitive, de tous les côtés, de sorte qu'on y fasse le moins possible de politique et qu'on y serve les intérêts... de l'Etat, en collaboration avec le gouverneur et les autres services de l'Etat. Où l'on voit comment la déconcentration et la décentralisation s'épousent plutôt qu'ils ne se rejettent mutuellement. Là est le cœur de la théorie française de la décentralisation.

Les deux phases récentes de décentralisation (1982 et 2003) reposent d'ailleurs sur les mêmes fondements, quoiqu'on puisse avoir quelques doutes quant à l'évolution de cette théorie par le jeu mêlé de la réforme Raffarin et des pressions de l'Union européenne. Pour justifier les lois de 1982-1983, Mitterrand expliquait³⁰ : « La France a eu besoin d'un pouvoir central fort et centralisé pour se faire. Elle a besoin de pouvoirs décentralisés pour ne pas se défaire » ; et Jean-Pierre Raffarin ne parlait-il pas de la décentralisation comme du « meilleur levier pour réformer l'Etat » ? Précisant d'ailleurs sa pensée, vis-à-vis de ceux qui voyaient dans la double idée de subsidiarité et d'expérimentation inscrite dans l'article 5 du projet de loi constitutionnelle de 2002 (devenu l'art. C. 72) une dérive possible sinon vers le fédéralisme, du moins vers la décentralisation prêchée à Bruxelles, le premier ministre de l'époque déclarait sur France 2, le 26 septembre 2002 : « Faisons bien la différence entre la conception républicaine de la délégation que nous avons et le système fédéral, qui n'est pas le nôtre »³¹. La conception républicaine de la délégation...

Tout est dit : la décentralisation opère une délégation de compétences vers les collectivités territoriales, pour mieux d'Etat. En d'autres termes, L'Etat se charge de ses missions aussi bien par l'intermédiaire de ses fonctionnaires à tous les niveaux, que par des élus locaux qui, évidemment, dispose, malgré tout, d'une marge de manœuvre beaucoup plus ample que les premiers.

³⁰ Cité par G. Lebreton, Régionalisme européen et décentralisation à la française, *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective* (colloque du Centre de recherche sur l'anthropologie de l'Etat de Caen, décembre 2002), C. Boutin et F. Rouvillois (dir.), éd. F.-X. de Guibert, 2003, p. 275.

³¹ Cité par R. Thomas, *Décentralisation : la singularité française*, Rapport de stage au Conseil général de Maine-et-Loire, juillet-décembre 2002, 2002, p. 25.

ETAT



	SERVICES DE L'ETAT DECONCENTRATION	COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISATION
au niveau régional	PREFETS DE REGION & DIRECTIONS REGIONALES	REGIONS
au niveau départemental	PREFETS & DIRECTIONS DEPARTEMENTALES	DEPARTEMENTS
au niveau communal	MAIRES (EN TANT QU'AGENTS DE L'ETAT)	COMMUNES