

LA DÉCENTRALISATION. OBSERVATIONS DE SYNTHÈSE

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE

SÉNATEUR, MEMBRE DE L'ACADÉMIE ROYALE DE BELGIQUE,
CORRESPONDANT DE L'INSTITUT,
PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Nous avons bien travaillé. Pendant trois demi-journées bien remplies. Nous avons commenté nos législations. Nous avons échangé nos expériences. Nous avons partagé nos réflexions.

Mieux encore. Par dessus l'Atlantique, nous avons esquissé des comparaisons. Ce qui est de nature à nous rassurer. Je ne peux m'empêcher de citer ce proverbe québécois. *«Quand je me regarde, je me désole. Quand je me compare, je me console»*.

Nous nous sommes donc comparés. Cet exercice était d'autant plus commode, et d'autant plus utile, que nous sommes cousins. A la mode de Bretagne, si j'ose dire ici. Mais cousins quand même. Nous parlons une même langue, nous partageons une même culture, nous travaillons ensemble dans la grande Francophonie internationale.

Lorsque je me trouve à Ottawa, près de la colline du Parlement, sur les contreforts de l'Outaouais, devant la statue de Champlain, je me dis que Saint-Malo est à quelques encablures.

Lorsque je me trouve à Bruxelles, dans les locaux du Sénat, là où vient de s'achever une belle exposition pour célébrer le bicentenaire du Code civil, je me dis que les vingt ans d'histoire de France (qui ont été vingt ans d'histoire commune) ont pesé lourd dans l'aménagement des structures politiques et administratives de la Belgique et, plus fondamentalement encore, dans la définition d'une culture juridique partagée.

Nous sommes tous, peu ou prou, les enfants de Justinien et de Napoléon.

Au moment où nos travaux s'achèvent, comment rendre compte de l'entreprise de comparaison que nous avons menée à plusieurs voix ? Je ne sais si vous excuserez l'artifice. Mais j'ai choisi de placer mes observations sous le patronage de l'homme de Combourg.

J'ai choisi quatre œuvres de Chateaubriand – deux œuvres de jeunesse, deux œuvres de l'âge mûr –. J'ai essayé de rassembler autour de leur intitulé quelques-unes de nos réflexions les plus significatives. Peut-être y retrouverons-nous au passage quelques-uns des thèmes qui ont retenu notre attention...

I. – LES ŒUVRES DE JEUNESSE

Parmi les œuvres de jeunesse, j'ai choisi deux ouvrages. D'abord l'*Itinéraire de Paris à Jérusalem*. Le titre est explicite. Il nous oblige à réfléchir en termes d'espace.

Ensuite, l'*Essai historique, politique et moral sur les révolutions anciennes, considérées dans leurs rapports avec la Révolution française*. Il nous oblige, c'est tout aussi clair, à réfléchir en termes de temps. Empruntons, si vous le voulez, ces deux ouvrages.

A. – L'espace

Le premier ouvrage s'intitule *Itinéraire de Paris à Jérusalem*. Chateaubriand y raconte ses voyages – et l'on sait qu'il excelle dans ce genre littéraire –. C'est la découverte des Balkans, l'immersion dans la Grèce antique, le ravissement de Constantinople, la montée en Terre sainte.

Mais, attention, l'ouvrage n'est pas seulement le récit d'un grand voyageur épris d'histoire, de culture et de religion. C'est aussi la réflexion d'un observateur avisé des réalités politiques et sociales.

Comme en irait-il autrement ? L'espace est toujours politique. Nous n'avons pas dit autre chose en abordant le thème de la décentralisation.

1. – Décentraliser, en effet, c'est reconnaître l'existence de territoires particuliers. Mais c'est surtout y installer des autorités publiques. C'est leur reconnaître une part d'autonomie dans la gestion des affaires locales. C'est leur donner la fonction de réglementer, ont dit Yves Lejeune et Jacques Petit. Et Denis Nadeau nous a précisé que cette autonomie réglementaire méritait d'être interprétée – je

cite – «généreusement». Bref, c'est instaurer des collectivités politiques.

Décentraliser, c'est déterminer la taille de ces collectivités particulières. Vous n'avez pas manqué de rappeler les discussions qui se poursuivent dans nos différents pays sur la dimension optimale de ces ensembles. Ne cherchons plus à fusionner, dit-on en France, en prenant acte de l'existence de 36.000 communes. Fusionnons encore plus, dit-on parfois en Belgique. Fusionnons, défusionnons, dit-on au Canada. Mais en même temps, retrouvons nos hameaux, nos quartiers ou nos districts, disent d'autres, plus nostalgiques ou plus réalistes.

2. – L'observation ne peut manquer de susciter une remarque d'ordre terminologique. Le mot de «décentralisation» n'a pas exactement le même sens d'un côté et de l'autre de l'Atlantique. Monsieur Lucas nous a dit : «L'organisation de la France est décentralisée». Ce qui est une manière de dire que la France ne saurait être fédérale. André Braën et plusieurs de ses collègues d'Ottawa nous ont dit, pour leur part, que le Canada était un Etat décentralisé puisqu'il connaissait depuis 1867 un régime fédéral. Nous étions au bord de l'incompréhension. Les uns donnant au mot de décentralisation une signification juridique, une signification précise. Les autres lui donnant une signification plus politique, une signification plus large et plus englobante. Au fil des exposés et des discussions, nous avons essayé de clarifier les données de ce débat. Par un effet de zoom, nous sommes allés du plus général au plus particulier. Et donc c'est essentiellement aux communes, ces collectivités «les plus politiques», comme le disait Guillaume Drago, ces collectivités les plus proches, comme l'a dit Denis Nadeau, que je consacrerai les réflexions qui suivent.

B. – *Le temps*

Après l'espace, le temps. Voici venu le temps de lire l'*Essai historique, politique et moral sur les révolutions anciennes*. La première édition de l'ouvrage paraît à Londres en 1797. C'est «un véritable chaos», reconnaît l'auteur. Il ajoute même : c'est «un livre qui n'ajoutera rien à ma gloire littéraire».

Il n'empêche. Le titre retenu et le thème traité sont importants. Pour Chateaubriand, l'histoire bégaie. Elle ne se renouvelle jamais. «Le passé est un réservoir de modèles», écrit-il. Le monde moderne

peut y puiser à loisir. Nos sociétés réussiront pour autant qu'elles soient capables de discerner le modèle qui peut le mieux leur convenir.

Dans ce contexte, la question est simple. La décentralisation est-elle une réforme, parmi d'autres? Thèbes ou Sparte ne nous offraient-elles pas déjà ces manières de gouverner et d'administrer? Ou la décentralisation marque-t-elle une révolution, une rupture, un changement absolu, dans la vie de nos Etats?

En vous écoutant, j'ai entendu des discours où se mariaient différents accents. La continuité et la rupture. La réforme et la révolution...

1. – La continuité? Mes collègues belges ont rappelé que la Belgique a été de tout temps, une terre de perrons, de clochers et de beffrois, comme l'a dit Philippe Courard, qu'elle est un pays où les communes sont viscéralement attachées à leur autonomie – par exemple, dans le domaine de la fonction publique (avec 589 statuts différents, a rappelé, non sans nuances, Françoise Leurquin). L'héritage municipal plonge ses racines dans la nuit des temps.

Guillaume Drago a rappelé que, malgré les apparences, la République restait «une et indivisible». La décentralisation ne contredit pas le schéma unitaire. Elle le complète. Elle le parachève. La Constitution révisée entend établir un Etat unitaire «et» décentralisé. Ce qui est une manière d'exorciser le spectre de l'Etat régional, pis encore celui de l'Etat fédéral. Oserai-je dire qu'à vingt ans de distance, le «peuple de gauche» et «la France des proximités» affichent, fût-ce avec des accents différents, la même préoccupation?

Nos collègues canadiens, de leur côté, ont souscrit à ce mot du sénateur Beaudoin, dans son ouvrage sur *La Constitution du Canada*: «Les municipalités existaient avant la Fédération». Ce qui est sans doute la version canadienne de l'adage selon lequel «les gouvernements passent et les administrations restent».

2. – Mais, au-delà d'un message de continuité, il y a aussi des signes de rupture. Ou, à tout le moins, des accents inédits.

Nous avons parlé partenariat, cogestion, concertation. Ce sont les mots à la mode. Mais ce ne sont pas que des mots. Ils expriment une préoccupation fondamentale. Celle d'abattre les cloisons étanches qui avaient pu être édifiées entre les différents niveaux de pouvoir. Celle d'établir des passerelles entre des collectivités qui sont

supposées concourir, chacune à leur manière, à des finalités politiques d'intérêt général.

Nous avons aussi parlé «démocratie directe». Nous avons parlé référendums et consultations. Nous avons, à tout le moins, traité de ces formes nouvelles de participation qui visent à associer les citoyens, et même les étrangers – a précisé Thomas Bombois – au processus de décision communale.

Bien sûr, nous avons recensé les problèmes constitutionnels que l'utilisation de telles techniques pouvait susciter – comment concilier la démocratie directe avec le principe de la souveraineté nationale, avec celui du régime représentatif? Nous avons recensé les difficultés pratiques de la participation – un véritable «parcours du combattant» a dit Marc Verdussen –. Nous avons enregistré la mauvaise humeur des mandataires locaux, guère enthousiastes à l'idée de cette démocratie spontanée. Mais n'y a-t-il pas là néanmoins des procédures qui permettraient de jeter des ponts entre la société politique et la société civile, qui permettraient de réconcilier le citoyen et ses représentants?

Nous avons évoqué les transformations qui affectent les modes de gestion des collectivités locales. Mmes Muscat et Leurquin nous ont rapporté d'une même voix le phénomène de contractualisation qui affecte toujours plus la gestion du personnel des collectivités locales. Avec les risques de politisation dans le recrutement ou la gestion des carrières. Avec les perspectives d'une négociation collective que cette nouvelle philosophie de la gestion publique peut autoriser. Avec aussi les perspectives d'une «contamination», si vous m'autorisez cette expression, de la fonction publique nationale. Avec l'obligation, a dit Denis Nadeau, de négocier «selon les moyens» dans un système canadien carrément contractuel.

Nous n'avons pas perdu de vue le «plus saignant», selon le mot de Jean-Bernard Auby, le nerf de la guerre, selon l'expression de Christophe Thiebaut. Car, c'est bien d'une guerre qu'il s'agit. Le Ministre Courard n'envisageait-il pas un armistice, avec paix fiscale, un pacte fiscal a annoncé son collègue Pelletier, une paix des braves, si j'ose dire? C'est peut-être sur ce terrain, sur ce champ de bataille que nos comportements sont les plus différents. Nos collectivités locales vivent-elles, comme en Belgique ou comme en France, sous perfusion? Leurs moyens financiers sont-ils tributaires, non de maigres impôts locaux (qu'elles peuvent lever au titre, par exemple,

d'une fiscalité additionnelle) – 50 % en France, a dit Alain Guengant, 40 % en Belgique – mais d'une dotation qui est attribuée par l'Etat ou la Région ? Nos collectivités locales doivent-elles, au contraire, trouver dans des ressources propres – 94 % au Canada – les moyens de leur action (avec cette précision qui fait rêver les Européens : le déficit est interdit par la loi) ?

Bref, selon la formule consacrée, « on nous change notre Etat ». On ne le change pas seulement au sommet. On le transforme aussi à la base. « On nous change nos collectivités locales ». Signe encourageant, peut-être. Ces collectivités contribuent à leur propre changement.

C'est peut-être la touche la plus révolutionnaire des transformations auxquelles nous assistons aujourd'hui. La décentralisation n'est pas imposée. Elle n'est pas subie. Elle est assumée. Elle est concertée. Elle est accompagnée. Elle est même, nous a-t-on dit, expérimentée. Avec le concours de ceux à qui elle s'adresse. C'est Tocqueville, revisité par Sylvain Soleil.

II. – LES ŒUVRES DE MATURITÉ

Venons-en aux œuvres de maturité de Chateaubriand. J'ai choisi à nouveau deux ouvrages.

L'un s'intitule *De la monarchie, selon la Charte* et est publié en 1827. Rassurez-vous. Je n'entends pas célébrer ici les mérites de la monarchie belge ou ceux de la monarchie canadienne – ce qui pourrait paraître inconvenant dans une institution de la République –. Dans le titre, c'est le mot « Charte » qui est le plus important. Il permet de souligner l'ancrage constitutionnel de toute réflexion sur la décentralisation.

L'autre ouvrage a pour titre *Le Congrès de Vérone* et est publié en 1838. Rassurez-vous à nouveau. J'entends pas célébrer ici Shakespeare et ses célèbres amants – ce qui serait malvenu au pays de Corneille –. Je veux plutôt insister sur la dimension internationale, et notamment européenne, que doit prendre aujourd'hui la réflexion sur la décentralisation.

A. – *La Constitution*

De la monarchie selon la Charte... est, à n'en pas douter, un livre polémique. Chateaubriand s'explique, en préface, sur ses intentions. Il entend, je cite, faire «l'éducation constitutionnelle» de ses lecteurs, et notamment des royalistes.

Traduisons. Et adaptons librement. Pour toute question qui a trait à l'organisation et à la gestion de l'Etat, il faut développer le réflexe constitutionnel. Il faut, par priorité, se demander ce que dit et ce que veut la Constitution.

1. – Vous l'avez dit sur tous les tons. La décentralisation, ce n'est pas qu'une technique de gestion administrative. Celle qui revient, comme dit le langage populaire, à ne pas placer tous ses œufs dans le même panier. Celle qui conduit à mettre les compétences, les moyens, les services et les personnels dans des lieux distincts. Celle qui conduit à les investir de responsabilités autonomes.

Cette préoccupation n'est pas absente. Loin de là. Mais il y a plus. La décentralisation, c'est aussi une technique d'organisation politique. Celle qui cherche à concilier l'unité de la collectivité générale et l'autonomie des collectivités particulières. Celle qui revient à coordonner les politiques qui sont conduites à ces différents niveaux.

C'est pour cela que la décentralisation a sa place dans la Constitution. Il y a un droit constitutionnel local – comme le rappelait, il y a sept ans déjà à la Martinique, Anne-Marie Le Pourhiet, et comme le soulignait, dès l'ouverture de nos travaux, Gilles Guiheux –.

La Constitution doit nous aider à comprendre l'architecture générale de la société dans laquelle nous vivons, dans laquelle nous travaillons, dans laquelle nous aimons. Pour ce faire, elle doit se prononcer au minimum sur ces deux questions : faut-il créer un Etat unitaire et décentralisé, faut-il plutôt créer un Etat fédéral dans lequel des Etats fédérés – fédérés vers le haut – et décentralisés – décentralisés vers le bas – trouveront leur juste place ?

La Constitution ne peut faire l'impasse sur les réponses à apporter à ces questions essentielles.

A ce sujet, vous n'avez pas manqué d'utiliser les images bucoliques – jardin à la française, parc à l'anglaise, comme celui de Combourg, personne n'a parlé des jardins tropicaux, sauf à évoquer les

territoires d'outre-mer-. Vous avez utilisé les images musicales – symphonie inachevée, musique baroque, concerto de l'Empereur, improvisations de jazz, j'ai même cru entendre quelques airs de biniou... –.

Ce qui est une manière de dire que les efforts que nous accomplissons pour nous comparer ne sauraient conduire à nous couler dans un même moule. Nous touchons ici à l'essentiel constitutionnel, à l'essentiel national et aux choix politiques – plus ou moins montagnards, plus ou moins girondins, nous a-t-on expliqué – que nous devons peut-être accomplir.

2.- Nos Constitutions ne prennent pas toujours au sérieux cet impératif de constitutionnalisation du droit local.

La Constitution belge est particulièrement prolixe, a dit Robert Andersen. Près de vingt dispositions sur deux cents. A un point tel que les communes et les provinces sont présentées comme des «pouvoirs». L'expression «pouvoirs locaux» est utilisée dans le langage de tous les jours.

La Constitution française s'ouvre prudemment à l'idée d'un ancrage constitutionnel. La Constitution de 1958 était particulièrement laconique. Il fallait beaucoup de savoir-faire pour trouver dans des dispositions elliptiques – l'article 72, l'article 34 –, les premiers éléments d'un droit constitutionnel de la décentralisation. Les esprits ont évolué depuis lors. La révision du 28 mars 2003 ouvre de nouvelles perspectives. Elle inscrit, en toutes lettres – dans le texte de l'article 1^{er} de la Constitution, encore bien –, la volonté d'organiser la France de manière décentralisée. Quelle évolution des esprits, en attendant celle des structures!

Et la Constitution canadienne? Elle formule, en ce domaine comme en d'autres, une règle de compétence. Sans plus. L'article 92, point 8, a-t-on rappelé, donne aux autorités provinciales toute compétence pour légiférer dans le domaine des «institutions municipales». A chacune d'elles, dans une logique fédérée, de créer des villes ou des cités, de déterminer leurs compétences et leurs moyens. A chacune d'elles de se défendre contre les emprises fédérales sur la scène urbaine. Le «pouvoir de dépenser», a précisé André Braën, peut inciter les autorités fédérales et les autorités régionales à intervenir, par exemple dans les secteurs du logement, de l'habitat et de la rénovation urbaine. Mais aussi dans le domaine social, ce qui peut inciter à opérer des mouvements de fédéralisation larvée.

B. – *L'Europe*

Dernier ouvrage. *Le Congrès de Vérone*. C'est le diplomate, cette fois, qui s'exprime et qui relate, par le menu, une réunion internationale à laquelle il a participé et qui s'est tenue en 1822, à la veille de la guerre d'Espagne.

Une galerie de portraits – le prince de Metternich, le duc de Wellington, l'Empereur de Russie, le Roi de Prusse, la duchesse de Parme –. Mais aussi un regard avisé sur les réalités enchevêtrées de cette Europe du premier quart du dix-neuvième siècle. L'Europe d'après le Congrès de Vienne.

Et si nous parlions de l'Europe? Mais en choisissant la deuxième moitié du XXème siècle et les premières années du XXIème. Et si nous évoquions d'un mot le rôle qu'elle joue dans le domaine de la décentralisation? En termes de fonctionnement mais aussi en termes d'organisation. Pas de doute. Sa place est de plus en plus déterminante.

L'Europe de Bruxelles impose aux communes la composition de leur corps électoral ou certaines conditions de recrutement de leurs agents. Via la Charte des droits fondamentaux, elle leur rappelle les critères d'une bonne administration.

Par ailleurs, elle leur offre, via le Comité des régions, une tribune pour la défense de leurs intérêts spécifiques. Elle fait également de la cohésion territoriale l'un des objectifs majeurs des politiques de l'Union européenne.

De son côté, l'Europe de Strasbourg se préoccupe d'établir un corps de règles qui fixent les exigences de la démocratie locale. La Belgique vient de ratifier, non sans réserves, la Charte de l'autonomie locale. La France, elle, continue à faire la sourde oreille. Mais j'ai la faiblesse de croire que ce ne sont là que des manœuvres de retardement. Lorsque nous adhérons au principe de subsidiarité, lorsque nous mettons l'accent sur les politiques de proximité et d'efficacité, nous nous inscrivons, que nous le souhaitons ou non, dans le dessein des auteurs de la Charte. C'est donc sans doute une question de temps. Le temps travaille pour l'Europe.

*

* *

Il est temps de conclure. Assez de grandes œuvres littéraires. Je n'ai évoqué ni *Atala*, ni *René*, ni le *Génie du christianisme*, ni les

Mémoires d'Outre-Tombe. Tout au plus ferai-je remarquer qu'outre ses grands ouvrages, Chateaubriand a composé de petits poèmes. Romantiques, comme il se doit. L'un d'eux s'intitule : « Nous verrons ».

Ce poème pourrait peut-être nous servir de conclusion. J'en lis un extrait. Quatre strophes seulement.

Le passé n'est rien dans la vie
Et le présent est moins encor.
C'est à l'avenir qu'on se fie
Pour donner joie et trésor.

Tout mortel dans ses yeux devance
Cet avenir où nous courrons.
Le bonheur est espérance.
On vit en disant : « Nous verrons ».

« Nous verrons » est un mot magique
Qui sert dans tous les cas fâcheux.
Nous verrons, dit le politique
Nous verrons, dit le malheureux.

Les grands hommes de nos gazettes,
Les rois du jour, les fanfarons,
Les faux amis, les coquettes.
Tout cela vous dit : « Nous verrons ».

Eh bien, oui. Nous verrons. Nous verrons ce que la décentralisation deviendra, nous verrons à l'usage ce qu'elle nous apportera, nous verrons ce que l'on en fera. Ici et là.

Nous verrons... Ou plutôt, si j'ai pu deviner les intentions des organisateurs de cette réunion, nous « nous » reverrons. Pour poursuivre, sur ces sujets et sur d'autres, cette réflexion enrichissante. Cette réflexion initiée sous les soleils pâlisants de l'automne renais. Cette réflexion que nous pourrions poursuivre ailleurs, sous d'autres latitudes et dans d'autres saisons.

Nous nous reverrons. Comme des cousins qui se parlent, qui s'écoutent, qui s'apprécient. Et qui prennent plaisir à se revoir.

Bref, nous verrons...