

PREMIERE REFLEXION ET DOCUMENTATION SUR

LA DECENTRALISATION

*Réalisé par le Secrétariat Régional
avec la participation du Responsable CGT au C.E.S.R.*

SOMMAIRE

- **Note** sur les réformes du Gouvernement Raffarin
- **Annexes**
 - Un peu d'histoire
 - Quelques principes fondamentaux
- **Les Cahiers de l'Institut de la Décentralisation**
<http://idecentralisaton.asso.fr>
- **Revue de Presse**
 - **Les Echos du 18 juillet 2002**
Accès aux archives payant en ligne <http://www.lesechos.fr>
(Le Sénat veut participer pleinement au chantier de la décentralisation – Jean-Pierre Raffarin défend la cohérence Etat-régions)
 - **Le Monde du 24 septembre 2002 et du 27 septembre 2002**
Accès aux archives payant en ligne <http://www.lemonde.fr>
(Une Constitution européenne – Robert Badinter : ma Constitution pour l'Europe – Patrick Devedjian : l'Etat doit corriger les inégalités entre les régions)
 - **L'Huma hebdo des 12 et 13 octobre 2002**
Accès aux archives gratuit en ligne : <http://humanite.presse.fr>

NOTE SUR LES REFORMES DU GOUVERNEMENT RAFFARIN CONCERNANT LA DECENTRALISATION

Le 06/09/2002, le premier ministre a inauguré la première étape de sa politique de décentralisation en signant une convention d'expérimentation avec la région Alsace qui gèrera elle-même les fonds européens destinés à des projets de développement dans la région soit 110 millions d'€ par an.
Corlaire 2006

Au travers de sa politique de décentralisation, le Premier Ministre prétend construire une « République des proximités ». Lors de la présentation de sa déclaration de politique générale devant l'assemblée Nationale, il en avait défini les principes, fixé l'esprit, précisé la méthode.

1°) Les principes:

- la cohérence entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il entend lutter contre les disparités territoriales,
- la proximité « c'est le champ d'action des départements, des communes et de leurs groupements ».

2°) L'esprit:

- un nouveau transfert de compétences,
- une clarification des compétences,
- un droit à l'expérimentation.

3°) La méthode:

- « la concertation, le pragmatisme et l'expérimentation ».

Le Premier ministre entend aller vite, le calendrier est serré :

- le gouvernement entend engager une réforme constitutionnelle, le projet viendrait au Conseil des Ministres à la mi-octobre – le 16 – et au Sénat le 19 octobre,
- des assises régionales des libertés locales se tiendraient du 15 octobre au 15 janvier dans chaque région de France. En région Centre, elles se tiendront le 19 octobre, précédée par des ateliers départementaux,
- une loi organique, en janvier, viendra ensuite cadrer le dispositif en lançant des « expérimentations », d'autres lois devraient suivre afin d'approfondir les lois Defferre.¹

La nature et le contenu du calendrier confirment que les intentions gouvernementales sont de faire franchir à l'évolution institutionnelle de notre pays une étape nouvelle dont la force et l'ampleur sont déterminées par le caractère constitutionnel de la réforme, alors que depuis 1982 jusqu'à ce jour la décentralisation a été mise en œuvre par la voie législative en conformité avec la constitution.

Pour la Cgt, il est indispensable de tenter d'en percevoir les contours, les fondements et les conséquences prévisibles de ce que d'aucuns appellent « l'Acte II de la Décentralisation ». Il en va de l'efficacité de l'action revendicative de classe

¹ Informations publiées sur le site du Premier Ministre. WWW. Premier-ministre.gouv.fr

Raffarin communique beaucoup sur la décentralisation, pour autant, le besoin et l'affirmation du principe de la nécessaire poursuite de la décentralisation ne sont pas nés avec le Gouvernement actuel.

Le besoin de poursuivre la décentralisation prend sa source tant la nécessité d'approfondir la démocratie locale que par le niveau atteint par toute société développée, ainsi que par l'essor des sciences et de techniques et le développement des technique de l'information et de la communication.

En effet les modalités de la poursuite de la décentralisation, son contenu et son ampleur ont donné lieu à une vaste et importante réflexion, des partis politiques, mais aussi des pouvoirs publics au travers de la commission Mauroy ou des travaux récents du Sénat pour ne citer que ceux là.

Cette réflexion a été ponctuée par des décisions politiques de transferts de compétences – TER et Formation professionnelle- et d'évolution des collectivités territoriales – transfert du pouvoir réglementaire et de la faculté d'adaptation de la loi à la Corse – au travers des Accords Matignon.

Parallèlement à cela des réformes de grandes ampleurs ont été entreprises ou poursuivies :

- celle concernant les collectivités territoriales avec les lois Voynet et Chevènement et la mise en œuvre de la deuxième génération des contrats de pays,
- celle de l'Etat au travers des restructuration des services centraux et déconcentrés,
- le secteur public et nationalisé est en passe d'être totalement dénationalisé,
- privatisé ou transformer en entreprise mixte - avec le succès que l'on connaît avec France Télécom – sous l'impulsion des politiques économiques libérales.

Les libéraux – de gauche comme de droite – font de la décentralisation un axe majeur de leur politique.

Le thème central de leur argumentation à destination de la population se résume en une phrase : « il faut mettre fin au centralisme jacobin et construire un Etat moderne et décentralisé ».

Cette formule choc, de caractère électoral, masque l'essentiel : le contenu, la forme d'un « Etat moderne et décentralisé », la nature et le contenu de la décentralisation et les objectifs que les libéraux assignent à un « Etat moderne et décentralisé ».

(Notons pour mémoire : les mutations en cours, l'Europe, la Convention sur les réformes institutionnelle de l'Europe présidée par Giscard d'Estaing, l'OMC et les organismes internationaux.)

Toutefois à l'approche des élections présidentielles et législatives, les libéraux ont, au travers de divers travaux, notamment ceux de « l'Institut de la Décentralisation » affiné leurs argumentations et propositions dans une étude intitulée « Etat, organisation territoriale : de la « réforme » aux évolutions constitutionnelles », préfacée par messieurs Balligand, Méhaignerie, Savy, Zeller et traduisant sous la plume d'Hugues Portelli, les travaux d'une commission composée de personnalités de tous horizons politiques, la Cfdt y était représentée par un secrétaire confédéral, qui a procédé à de multiples auditions de dirigeants politiques.

La notoriété des participants doit nous conduire à accorder du crédit au travail réalisé et aux propositions présentées.

Le projet Raffarin, pour ce que l'on en connaît à ce jour semble reprendre et l'esprit et la lettre des ces recherches, comme le projet qu'entend présenter F. Bayrou pour affirmer la prééminence de sa famille de pensée sur la décentralisation et l'Europe.

L'argumentaire de l'Institut de la Décentralisation peut se résumer ainsi :

- Les lois Defferre ont été de grandes lois. Leurs effets sont positifs.
- Elles revêtent un caractère administratif et gestionnaire.
- Elles n'ont pas remis en cause le rôle prépondérant de l'Etat central.
- Elles ne répondent plus ou mal aux exigences de la mondialisation et de la construction européenne.
- Elles ont été bousculées par les lois Voynet et Chevènement.
- Elles n'intègrent pas l'émergence de l'urbain et le rôle de l'agglomération.
- Elles n'intègrent pas les évolutions intervenues dans le statut des régions périphériques (DOM, TOM, Nouvelle Calédonie etc.) et de la Corse.
- Quant à l'Etat central il n'a pas engagé un processus de réforme suffisant.
- La décentralisation est inachevée. Il faut passer à un stade nouveau et assurer une rupture. Les différentes propositions de réforme telle celle du rapport Mauroy ou du rapport du Sénat ne répondent pas à cela.

Si la critique est sévère, elle illustre parfaitement les enjeux actuels.

En effet, l'auteur du rapport affirme :

« La décentralisation française a probablement marqué la dernière tentative historique d'opérer un compromis entre les principes fondamentaux dont procèdent en France l'État et les institutions administratives et politiques (égalité, uniformité, indivisibilité de la République, etc.) et la double nécessité politique et fonctionnelle de décentraliser l'État et la démocratie. Reste à savoir si ce "compromis" — tel qu'il est issu, pour l'essentiel, des grandes lois du début des années 80 —, est d'une efficacité comparable aux autres systèmes européens, s'il est capable de s'adapter aux évolutions en cours ou prévisibles (par exemple aux conséquences de l'affirmation de l'agglomération comme niveau territorial à part entière) — mais aussi de répondre aux nouvelles revendications émergentes, qu'il s'agisse de l'outre-mer ou du règlement du problème Corse ».²

L'alternative serait la suivante : *« Poursuivre et approfondir la décentralisation française dans la logique politique, juridique et administrative de ses "pères fondateurs", ou donner à la décentralisation à la fois une force, une inflexion régionale et, sans sortir du cadre républicain, les moyens constitutionnels d'épouser la diversité et de fonder juridiquement un nouveau modèle de démocratie locale et d'organisation des pouvoirs : telle apparaît bien aujourd'hui l'alternative, pour toute réflexion prospective sur l'avenir des pouvoirs locaux ».³*

² « Etat, organisation territoriale : de la « reforme » aux évolutions constitutionnelles ». Hugues Portelli. Les cahiers de l'institut de la décentralisation.

³ « Etat, organisation territoriale : de la « reforme » aux évolutions constitutionnelles ». Hugues Portelli. Les cahiers de l'institut de la décentralisation.

Quant aux auteurs de l'étude ils s'inscrivent sans ambiguïté sur la voie du deuxième terme de l'alternative :

*« Les "lois Defferre" ont desserré le carcan centralisateur de l'État en décentralisant certaines fonctions. L'étape suivante ne doit-elle pas alors consister à donner un fondement constitutionnel à la décentralisation, et d'ouvrir la voie à un nouvel ordre décentralisé : renforcement des gouvernements régionaux (incluant éventuellement un droit normatif d'adaptation des lois), démocratisation du niveau de l'agglomération, réorganisation subsidiaire et extension par de nouveaux transferts des compétences locales, renforcement de la démocratie locale et, pour le citoyen, de la lisibilité du système local, garantie apportée à un équilibre des ressources locales entre autonomie fiscale et financière, etc. Mais il s'agit aussi de "décentraliser l'Europe" : l'Union européenne n'a pas de véritable politique régionale et locale puisque celle-ci reste de la compétence des États. Doit-on en rester là ou considérer que le principe de subsidiarité, reconnu par les traités européens, doit se décliner aux niveaux infra étatiques ? En tout état de cause, cette reconnaissance permettrait d'engager une réflexion sur la répartition des compétences entre ou d'application tous les niveaux : européen, national, régional et local. Bref, il s'agit d'ores et déjà d'envisager une évolution stratégique vers un partenariat moderne dans lequel l'État ne serait pas incité à se désengager mais à s'engager autrement ».*⁴

Suivent une série de propositions de modifications des articles de la Constitution, ainsi qu'une proposition de loi constitutionnelle entièrement rédigée.

Certes, il serait imprudent d'affirmer que cette proposition de loi rédigée par un groupe de travail de l'institut de la décentralisation, deviendra le projet gouvernemental. Mais le rôle important que jouent dans la vie politique française et dans la majorité actuelle les signataires de cette proposition laisse à penser qu'il influencera lourdement les rédacteurs du projet gouvernemental.

Ces évolutions sont bien évidemment des enjeux à venir au niveau européen (élargissement, réforme de la P.A.C, projet constitutionnel⁵).

La lecture des informations parcellaires livrées par le journal La Tribune dans son édition du lundi 16/09/2002 relatives à l'avant projet gouvernemental qui devrait être présenté devant le Conseil des Ministres le mercredi 18 septembre 2002, confirme que Raffarin s'inspire de cette proposition de loi.

Ne perdons pas de vue également que le débat sur le contenu de la poursuite de la décentralisation, les formes de celle-ci, ainsi que ses objectifs, traversent tous les partis politiques et qu'un consensus entre libéraux de droite comme de gauche peut se réaliser sur un socle de transformations institutionnelles, profondes de nature libérale via la réforme constitutionnelle et ouvrant la voie à des évolutions ultérieures par la voie législative.

Examinons ces propositions.

Proposition 1 :

Introduire la notion de choix dans l'organisation institutionnelle locale.

Il s'agit de reconnaître la possibilité pour les institutions locales, de choisir entre plusieurs systèmes d'organisation et de répartition des compétences. En effet, l'une des manières de répondre à l'aspiration à la différenciation sans remettre en cause les principes fondamentaux de l'organisation territoriale pourrait être de laisser les structures territoriales libres de choisir les modes d'organisation et de répartition des compétences qui leur paraîtrait les plus adaptées. Ainsi, sur un territoire déterminé, des collectivités de droit commun, c'est-à-dire, communes,

⁴ Idem

⁵ voir le projet de Constitution Européenne publié par Le Monde élaboré par Badinter

départements, régions, mais aussi les organisations intercommunales, pourraient déterminer entre elles l'articulation des compétences effectivement attribuées qui relèvent du champ du local et négocier avec l'État d'éventuels transferts de compétences nouvelles.

Proposition 2 :

Simplifier la multiplication des partenariats et les financements croisés.

Il existe en effet un levier qui permettrait de remédier à la confusion actuelle : il s'agirait de rendre illégal le financement d'une dépense publique par une personne publique qui ne disposerait pas de la compétence pour intervenir.

Proposition 3 :

Elargir le champ de compétences des collectivités territoriales.

Le champ de compétences des collectivités territoriales pourrait être fortement élargi par voie législative sous la forme de nouveaux transferts de l'État vers les collectivités, et notamment la région.

Proposition 4 :

Faire évoluer le mode de représentation du Sénat.

Il existe deux options : soit garder le système de représentation indirect des territoires actuel mais en renforçant le poids des régions et en introduisant les supra communalités, une fois devenues collectivités territoriales, soit en faisant du Sénat le représentant des régions, dont la diversité sociale, géographique et économique garantirait le pluralisme de représentation des territoires.

Proposition 5 :

Déléguer des compétences aux communautés.

Les communautés (urbaines, d'agglomération ou de communes) placées sous le régime de la taxe professionnelle unique pourraient obtenir, de droit, délégation des compétences de gestion qui sont actuellement attribuées à la région ou au département (ex : lycées, collèges, aide sociale). Le transfert des compétences et des ressources correspondantes s'opérerait par voie de convention. En cas de désaccord sur les modalités du transfert, le préfet serait appelé à trancher.

Proposition 6 :

Supprimer le principe d'interdiction de la tutelle.

Le principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre pourrait être révisé ou abrogé en introduisant le principe de la coordination du niveau régional sur les départements, voire des supra communalités sur les communes.

APPROFONDIR LA DÉCENTRALISATION PAR LE BIAIS DE L'EXPERIMENTATION

Compte tenu de l'importance des résistances au changement, la méthode pédagogique, qui repose sur l'administration de la preuve de l'utilité des réformes, est la voie la plus simple : l'expérimentation, telle qu'elle est prônée, notamment par la proposition de loi constitutionnelle examinée en janvier 2001 (et qui pourrait aboutir à une révision constitutionnelle) consiste en la possibilité pour les collectivités territoriales d'adopter une réglementation dérogeant à la législation dans un domaine précis, pour une durée limitée, afin que le législateur décide, aux vu des résultats concrets qu'il aura évalués, s'il convient de maintenir, généraliser ou abandonner cette réforme (10).

DONNER UN FONDEMENT CONSTITUTIONNEL À L'ÉTAT MODERNE DÉCENTRALISÉ

Axe 2 : *Reconnaître plus clairement la valeur constitutionnelle des principes de libre administration et de libre gestion des collectivités territoriales.*

Le renvoi à l'article 34 C. serait limité tandis que ces principes seraient affirmés solennellement dans le nouvel article 72 C.

Le mécanisme serait alors le suivant :

- *La Constitution proclame les principes de libre administration et de libre gestion dans le nouvel article 72 C.*
- *Le législateur est chargé de garantir leur mise en oeuvre sur la base de l'article 34 C. révisé et de l'article 21 C. révisé.*
- *Le juge constitutionnel veille au respect par le législateur de ces principes, y compris grâce à la saisine par les élus locaux.*
- *La constitution reconnaît (dans l'article 72 C. révisé) le pouvoir réglementaire de principe des collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences respectives.*

Proposition 8 :

Modification des articles 72, 73 et 74 C.

Article 72 C nouveau

Les collectivités territoriales métropolitaines de la République sont les communes, les départements et les régions. Toute création, fusion ou suppression de collectivité territoriale métropolitaine est décidée par la loi. «Ces collectivités territoriales s'administrent et se gèrent librement par des conseils élus. Elles exercent le pouvoir réglementaire dans les domaines de compétences que leur attribue la loi». Dans les départements et les régions, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Article 74 C nouveau

Les autres collectivités d'Outre-Mer jouissent de l'autonomie. Elles s'administrent elles-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires, à l'exception de la politique étrangère, de la défense et de la monnaie, qui sont de la compétence de la République française.

Proposition 9 :

Modification de l'article 34 C.

Le nouvel article 34 C. serait modifié comme suit : «La loi détermine les principes fondamentaux des compétences et ressources des collectivités territoriales. Elle garantit la péréquation financière entre ces collectivités.»

Proposition 10 :

Modification de l'article 21 C.

L'article 21 C. relatif au Premier ministre serait également révisé pour garantir ce pouvoir réglementaire : «(...) Sous réserve des dispositions de l'article 13 et de l'article 72, il exerce le pouvoir réglementaire (...)».

Proposition 11 :

Modification de l'article 64 alinéas 2 C.

(...) Les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, cinq présidents de conseils régionaux ou dix présidents de conseils généraux.

Axe 3 : Assouplir certains principes constitutionnels trop contraignants

Une révision plus profonde (et peut-être ultérieure) pourrait attaquer de front plusieurs principes constitutionnels traditionnels :

Proposition 12 :

Assouplir le principe d'indivisibilité de la République

Le principe d'indivisibilité de la République pourrait être assoupli en reconnaissant officiellement le rôle des autonomies locales. L'article premier pourrait être complété comme suit (sur le modèle de l'article de la Constitution italienne) : «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Elle reconnaît et favorise les autonomies régionales et locales.»

Proposition 13 :

Assouplir le principe d'uniformité

Il pourrait être possible de maintenir les départements dans certaines régions et de les supprimer ailleurs, ou de transférer en partie leurs compétences aux régions dans certaines de ces dernières. (voir modification de l'article 72 C. in proposition n° 6)

Axe 4 : *Introduire dans la Constitution le principe de subsidiarité Promue par le Parlement européen, le Conseil de l'Europe ou le Comité des régions, plus familière au fédéralisme qu'à la décentralisation "à la française", l'exigence de subsidiarité se fonde sur le couple Liberté-solidarité : il s'agit de rechercher et reconnaître le meilleur niveau possible pour l'exercice d'une ou de compétences et de réévaluer les attributions de l'État et des organisations locales. Evidemment, la subsidiarité ne saurait être conçue comme dénominateur commun, tant les États européens sont culturellement et politiquement divers. Ses traductions possibles méritent toutefois attention.*

Une certaine forme de subsidiarité n'est d'ailleurs pas entièrement absente des relations entre l'État central et les collectivités locales françaises. Le projet référendaire de 1969, la reconnaissance de spécificités territoriales, la conception de l'intercommunalité contenue dans la "loi A.T.R." de 1992, la politique de développement et d'aménagement du territoire consacrée par les lois de 1995 et 1999, plus encore les "pays", voire certaines dispositions sur la déconcentration, n'en jettent-ils pas les bases ? Il semble nécessaire de s'engager, par étapes, sur la voie d'une reconstruction subsidiaire de l'ensemble de notre organisation territoriale, autour du pôle régional, d'une part, de l'agglomération et du "pays", d'autre part. On pourra pour ce faire s'inspirer de réformes et d'expériences étrangères, telle que l'approche "fédéraliste" originale amorcée en Italie.

Proposition 14 :

Définir une organisation subsidiaire des territoires et des compétences

La constitution devrait reconnaître le principe de subsidiarité dans son article 3 de façon générale de façon à laisser au juge constitutionnel le soin de l'interpréter et de l'articuler avec les principes traditionnels du droit public français.

Au travers de ces propositions, l'évolution institutionnelle de notre pays est clairement tracée. En fait l'Etat moderne et décentralisé qu'ils construisent, est un Etat Régional de type quasiment fédéral, inscrit lui-même dans un ensemble européen lui aussi de type fédéral. Il est caractérisé par un pouvoir régional fort doté du pouvoir réglementaire et d'adaptation de la loi, un pouvoir régional mis en œuvre par un gouvernement inscrivant son action dans le cadre du principe européen de subsidiarité.

C'est la fin du principe de la République Une et Indivisible et de l'égalité des citoyens et des collectivités face à la loi !!!

Peut-on encore parler de décentralisation ? La question mérite d'être posée, tellement la construction institutionnelle proposée diffère de l'Etat français actuel.

Il ne s'agit pas de déterminer une série de revendications mais de tracer quelques grands axes permettant d'engager un débat sur les questions institutionnelles.

En effet nous ne devons pas perdre de vue que les institutions sont le produit des modes de productions et des rapports sociaux, qu'en retour elles structurent ces mêmes rapports sociaux et que c'est dans ce cadre là, que se déroule la lutte des classes.

Il est indispensable de réaffirmer quelques grands principes fondamentaux, façonnés par les luttes sociales, qui constituent des points de repères forts.

Tout d'abord il ne peut être question de transiger sur ce qui constitue le socle : la République Une et Indivisible.

Ce principe et les conséquences institutionnelles qui en découlent doivent être réaffirmés avec force et consolidés. Ils constituent des facteurs de cohésions et d'identités sociales.

L'une de la traduction majeure de ce principe est celle de l'égalité de traitement des citoyens et des collectivités territoriales sur le territoire national.

Pour la CGT le principe de l'indivisibilité de la république est inséparable de la notion d'Etat nation.

Des exemples quotidiens tant au niveau économique, social dans notre pays que de par le monde où des luttes importantes se déroulent pour la reconnaissance des nations et des états correspondants démontrent que la notion « d'Etat nation » est loin d'être dépassée.

Au contraire, les effets de la mondialisation libérale lui confèrent une actualité sans précédent avec des enjeux renouvelés (mixité des populations, progrès social).

La CGT considère que la construction européenne doit être réorientée vers une Europe des états nations ce qui suppose que notre pays soit rétabli dans la plénitude de sa souveraineté politique.

C'est sur ce socle de la république une et indivisible que doit être poursuivie la décentralisation. Selon nous la décentralisation répond à une triple nécessité :

- Rénovation et approfondissement de la démocratie locale
- Développement et renforcement des cohésions et solidarités sociales et de la cohésion territoriale,
- Développement économique et Essor culturel et humanisme du quotidien

C'est pour cela que la CGT inscrit sa démarche dans la poursuite de la construction d'« *un compromis entre les principes fondamentaux dont procèdent en France l'État et les institutions administratives et politiques (égalité, uniformité, indivisibilité de la République, etc.) et la double nécessité politique et fonctionnelle de décentraliser l'État et la démocratie* ».

Cette poursuite devrait revêtir plusieurs aspects :

- il est urgent de clarifier les compétences transférées, d'engager une réflexion sur l'exercice de ces compétences et sur l'articulation entre l'action déconcentrée et les compétences transférées,

- besoin de réaffirmer l'interdiction de toute tutelle entre collectivités,
- besoin de clarification et de simplification des rapports entre les services de l'Etat et les administrations territoriales,
- l'Etat doit poursuivre son processus de déconcentration. Aujourd'hui, la déconcentration est connue comme un outil de gestion de la pénurie budgétaire, de dégraissage des effectifs, de réduction des services, de suppression de tâches et d'introduction des modes de type privé dans la gestion des services administratifs. Il faut mettre fin à ces politiques et inverser le processus. La déconcentration revêtir un sens profondément démocratique. L'administration de l'Etat se doit d'être réellement ouverte, transparente et lisible. L'Etat doit procéder à une déconcentration géographique de ces services au niveau des cantons, là où les besoins l'exigent, pour répondre aux besoins vrais de proximité notamment en zones rurales. Parallèlement il doit renforcer ces services au niveau régional. Cette déconcentration géographique doit être accompagnée de nouveaux droits pour les fonctionnaires afin qu'ils puissent intervenir plus efficacement sur la gestion de leurs statuts et des services,
- pour la CGT il ne serait être question de supprimer quelque collectivité territoriale que ce soit. Toutefois nous pensons que l'intercommunalité pour trouver sa pleine efficacité doit être consentie et répondre à la recherche d'espaces et de structures pertinents pour traiter efficacement les problèmes rencontrés tout en préservant et améliorant même le fonctionnement de la démocratie locale au plus près des citoyens. L'intercommunalité ne peut être un instrument de réduction des services publics locaux,
- il est nécessaire de renforcer le rôle de la région pour en accroître l'efficacité. Parallèlement des mécanismes de péréquation nationale pour lutter contre les disparités territoriales doivent être rénovés et renforcés,
- le renforcement et le développement de la démocratie participative seraient un facteur d'amélioration de la démocratie représentative,
- Il est urgent d'engager une réforme de la fiscalité locale avec pour objectifs de doter les collectivités territoriales des moyens financiers leur permettant d'assumer leurs compétences et de répondre aux besoins, mais aussi de renforcer la cohésion sociale et territoriale.
- il est nécessaire de renforcer la fonction publique territoriale d'améliorer le statut des fonctionnaires territoriaux ainsi que leur formation,
- élaboration d'un statut de l'élu,
- mettre fin au démantèlement des services publics.

A partir de l'adhésion à ces principes fondateurs d'une décentralisation démocratique de l'Etat - Nation, il convient de travailler à des propositions concrètes de portées Nationales et régionales

ANNEXES

La Réforme RAFFARIN sur la décentralisation.

UN PEU D'HISTOIRE

Une nouvelle fois, les tenants de la réforme gouvernementale tentent de réduire le débat entre « les jacobins » étatistes, centralisateurs et uniformateurs qui resteraient arqueboutés sur des conceptions dépassées des institutions et tous ceux qui sont attachés à la résolution des problèmes le plus près possible du terrain, à la responsabilisation des individus et des institutions locales, au développement des libertés locales, dimensions essentielles, nous dit-on, dans des économies soumises à la concurrence de la mondialisation et aux convergences institutionnelles indispensables dans l'Europe en construction.

En tentant d'enfermer le débat dans une nouvelle version « des modernes et des archaïques », les tenants de la réforme RAFFARIN espèrent brouiller les cartes et déposséder les Français d'un authentique débat sur une réforme institutionnelle, à plusieurs égards décisive pour leur avenir.

LES INSTITUTIONS D'UN PAYS, REFLET DE SON HISTOIRE

C'est vouloir, en effet, évacuer l'essentiel : les institutions d'un pays et l'organisation de ses pouvoirs, central (ce que nous appelons communément : l'Etat), territoriaux (appelés dans le langage courant collectivités locales, territoriales), organiques (pouvoir législatif, exécutif, judiciaire), etc.... sont toujours le produit complexe de l'histoire de ce pays.

La nature et la forme de l'état, l'existence et la place de ses collectivités territoriales dans ses rapports à l'Etat, l'étendue de la démocratie locale, sont la traduction des processus de luttes de classe de chaque pays, du mouvement des forces productives, des luttes sociales et populaires, d'alliances et de compromis entre des classes ou des catégories qui peuvent avoir à des phases des intérêts convergents, des positionnements politiques et des choix à chaque période des forces dominantes pour assurer la mise en œuvre de politiques conformes à leurs intérêts.

CHAQUE PAYS EST SINGULIER

Même si les spécialistes classent les pays dans des grandes familles institutionnelles, chaque pays est singulier dans le domaine de ses institutions.

C'est particulièrement vrai de la France, pays des « révolutions » (1789,1830,1848,1871), des « coups d'Etat » autoritaires, de luttes populaires séculaires locales et nationales, où les masses ont fait irruption sur ce champ de l'institutionnel.

Débattre des institutions et de la question de la décentralisation, c'est donc avoir présent à l'esprit quelques « repères » historiques essentiels car ce débat sur l'Etat et la démocratie locale est inséparable dans notre histoire et ses processus de luttes de classes.

Pour imaginer la permanence de la lutte des classes, l'ancien secrétaire général de la CGT- Georges SEGUY- se plaisait à répondre avec humour à ceux qui considéraient que c'était une vieille lune : «Mais regardez, la lutte de classe se lève tous les matin et brille comme le soleil ».

Les quelques éléments ci-dessous se limitent à des clés toujours actuelles.

Nous les développerons plus substantiellement dans le cadre de l'activité du Comité Régional sur ce dossier de la décentralisation, tout au long des prochains mois.

LA MONARCHIE A UNIFIE LA FRANCE :

C'est le pouvoir d'Etat monarchique qui a unifié la France territorialement (par annexion, mariage, succession, achat, confiscation).

...d'abord, en s'alliant à la bourgeoisie des villes :

En France, et c'est un aspect décisif, l'existence d'un Etat précède celle de la reconnaissance du concept de Nation mais l'unification de la France s'est opérée à partir des éléments constitutifs d'une nation (un territoire délimité naturellement, une langue officielle identique dès le début du XVIème, etc.) et d'un rôle précoce du pouvoir royal dans le développement économique du royaume . C'est ce qui explique pour partie une donnée particulière à la France : le rattachement au royaume (Bretagne, Provence, Aquitaine, etc.) combattu certes par les grands féodaux dépossédés de leurs territoires ne le fut pas par les populations qui s'y intégrèrent sans résistance majeure.

.....contre le pouvoir des féodaux :

Dans cette unification de la France, un pouvoir royal faible (X ème-XIV ème) au regard de la puissance des grands féodaux a dû s'appuyer sur la bourgeoisie des villes et lui concéder des libertés locales (politiques avec le choix de ses échevins et maire, économiques avec des exemptions d'impôts ou libertés commerciales). Ainsi, l'enracinement et l'attachement aux libertés locales est ancien.

....puis, par la centralisation :

A partir du XIVème, le pouvoir d'Etat royal à l'assise plus affirmée va poursuivre l'unification non seulement territoriale mais politique et administrative de la France, en accentuant sa centralisation sous l'effet cumulé des guerres et notamment de la guerre de Cent Ans, des rivalités entre puissances et avec la Papauté pour la domination en Europe et dans Nouveau Monde, de la théorisation de la monarchie de droit divin et de plus en plus absolue, de la poursuite de sévères guerres civiles sur le territoire national (guerres de religion, Fronde, etc.).

Cette centralisation dont le symbole est l'institution et la généralisation des intendants du roi (un peu les ancêtres du préfet)s'accompagnera d'une part de la volonté de subordonner au pouvoir du Roi le fatras et l'empilement de toutes les structures administratives et judiciaires seigneuriales laïques et religieuses de la société d'Ancien Régime et d'autre part de la diminution progressive des libertés des villes.

.....en s'appuyant sur la grande bourgeoisie :

Dans sa marche vers la monarchie absolue et la mise au pas des derniers grands féodaux, le pouvoir royal s'appuiera sur une partie de la grande bourgeoisie qu'elle fera accéder aux emplois de la haute fonction publique d'Etat avec un statut social conséquent et qu'elle anoblira.

C'est aussi en France, le pouvoir royal qui développera (notamment à partir de Louis XIV) les activités productives directes de l'Etat (armement, industries nouvelles), l'aménagement du territoire (ponts et chaussées, levées et turcies, aménagements portuaires, etc.) et le soutien aux activités économiques de la bourgeoisie dans sa phase pré- capitaliste.

L'IMMENSE REGULATION INSTITUTIONNELLE DE LA REVOLUTION.

La Révolution de 1789 va résulter du refus et de l'incapacité politiques du pouvoir d'Etat de réformer une société dont les cadres étroits et hétéroclites étaient devenus des freins au

développement des forces productives, alors que la politique royale avait eu un contenu anti-féodal.

La réforme municipale et la création de quelques Assemblées Provinciales en 1787 venaient trop tard et restaient trop modestes (ex : dans notre Région, l'Orléanais et le Berry).

C'est le choix politique de ne pas toucher les privilèges de la noblesse et du clergé, contre les intérêts du Tiers-état qui sera le détonateur de cette immense régulation institutionnelle et sociale que fut la Révolution dans des processus de luttes de classe complexes.

.....avec le triomphe de l'idée de nation :

Avec la Révolution de 1789, triomphent la notion de Nation souveraine, le principe d'unité nationale et fondamentalement, le sentiment d'appartenance à une entité commune, ce que nous appelons le sentiment national qui n' a rien à voir avec le nationalisme xénophobe et toujours d'essence réactionnaire.

Ainsi, en France, le sentiment national est consubstantiel des idéaux fondateurs de la Révolution et sous-tend l'adhésion à un certain nombre de principes qui commandent l'organisation des pouvoirs et des institutions.

....avec notamment le principe d'égalité :

Il en est ainsi de l'affirmation de la République Une et Indivisible, du principe d'égalité (qui est fort différent du principe d'équité qu'on tente de lui substituer) de tous les citoyens face à la loi, de la notion d'intérêt général transcendant le seul individu, le pouvoir souverain détenu par la Nation (les Montagnards affirmeront eux la souveraineté du Peuple).

..... une partie de la bourgeoisie contrainte de composer avec le peuple :

Certes, la révolution de 1789 fut une révolution de la bourgeoisie qui entendait la limiter à ses besoins de classe (suffrage limité basé sur l'impôt, interdiction du droit de coalition, primat dans le nouveau droit civil de la propriété, femmes « mineures ») mais en France les luttes du peuple (parisien surtout) et des couches de la paysannerie ont contraint des fractions de la bourgeoisie à composer et ce sont dans ces acquis révolutionnaires que se construiront les autres phases de notre histoire : l'Etat unitaire porteur d'intégration et de communauté de destin solidaire sur les valeurs de liberté, égalité et fraternité.

Et, comme toujours, c'est la grande peur des masses populaires, de leur luttes pour d'autres régulations sociales redistributives des richesses qu'elles produisent qui conduiront les dirigeants à recourir au centralisme des institutions.

En effet, si l'on regarde les principales étapes des réformes institutionnelles en France et les rapports entre pouvoirs central et locaux, on relève que les avancées de la démocratie (libertés publiques, nature et étendue du droit de vote, nature et rôle respectif des pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire, droits sociaux, etc.....) et ses reculs vont de pair avec ceux des libertés locales.

Revenons à la période révolutionnaire, car elle est une irremplaçable leçon de choses, pour appréhender la Réforme RAFFARIN.

..... un nouvel édifice institutionnel :

L'Assemblée constituante (1789-1791) a remodelé le paysage institutionnel de la France.

A l'ancien édifice hérité du féodalisme, elle substitue des communes, des cantons, des districts et des départements. Si ces structures sont identiques sur tout le territoire, elle a dû composer avec l'attachement des gens à leurs organisations immémoriales en paroisses et communautés urbaines. La commune a été superposée à la paroisse ou à la ville et ses faubourgs. Souvent, le département colle à peu près à la province (ex : Touraine et Indre et Loire).

....avec une large place à la démocratie locale.

La Révolution donne ainsi les cadres politiques et unifiants dont ont par ailleurs besoin les forces productives.

Elle affirme la liberté d'administration de ces collectivités.

L'élection (dans le cadre du suffrage censitaire s'entend) est généralisé, y compris pour les personnels (administrateurs des collectivités, juges, évêques, curés) et le « procureur », chargé à chaque niveau du respect de l'intérêt général par les institutions concernées.

La séparation des pouvoirs est assurée entre le délibératif, l'exécutif et le judiciaire à ces différents niveaux.

L'Etat central et ses ministères font connaître les décisions de la politique nationale et les collectivités les gèrent avec leurs propres compétences.

Il n'y a pas de représentant du pouvoir central auprès des collectivités, mais l'Assemblée Nationale (ou le Roi. Pour mémoire : chute de la monarchie, 10 Août 1792), dispose d'un droit de veto sur leurs décisions si elles ne sont pas conformes à l'intérêt national.

C'est donc une très large, presque totale autonomie locale, que met en place le début de la Révolution.

..... et le centralisme de caractère exceptionnel sous la « Terreur » :

Ce sont les enjeux politiques qui dès 1792 vont remettre en selle les mesures de centralisation dont les libéraux de tous poils stigmatisent les « jacobins » : la coalition des pays européens contre la jeune Révolution, la contre-Révolution dans les pays de l'Ouest notamment et les attaques des « girondins » (sans parler du courant d'ultra-gauche des « hébertistes »).

Les Girondins, parce que les tenants de ce courant sont quasiment tous issus de la grande bourgeoisie des grands ports de l'Atlantique (armateurs, négociants, propriétaires coloniaux, négriers). Ils se réclament des théories libérales et se prononcent pour le fédéralisme avec un Etat central au rôle limité, la suppression des districts jugés trop favorables aux idéaux révolutionnaires et l'organisation du pouvoir fédéralisé autour des départements dominés par les notables modérés.

Les Jacobins ont ainsi amorcé le retour à une centralisation pendant la période dite de la Terreur (1793-1794) avec la création d'une sorte d'administration locale parallèle, les représentants en mission, qui dicte la loi aux collectivités en liaison directe avec le Comité de Salut Public. De même, en raison des menaces internes et externes, ils suspendront la mise en œuvre de la

Constitution de l'An I (1793) d'essence jacobine dont l'analyse démontre les avancées démocratiques qu'elle fondait tant dans la reconnaissance du pouvoir émanant du peuple souverain et de ses droits non seulement politiques mais économiques et sociaux ; la constitution de l'An I s'inscrivait dans la filiation d'une large décentralisation des pouvoirs territoriaux.

Le « centralisme » jacobin n'est pas à amalgamer avec celui que vont promouvoir les régimes qui succéderont à la période de Robespierre et des Montagnards. Il traduisait la phase la plus aiguë de l'affrontement de classe dans les processus de la Révolution française. Il se voulait temporaire et exceptionnel.

RECU DE LA DEMOCRATIE, RECU DES LIBERTES LOCALES :

.... le centralisme, contre le peuple :

Avec le Directoire (1794-1799), se construit la centralisation et la subordination des collectivités au pouvoir central pour la mise en œuvre à tous les niveaux de politiques conformes aux besoins d'une bourgeoisie pour qui la Révolution est terminée et entend consolider ses acquis essentiels (achats des biens nationaux, abolition des privilèges, rôle des notables, suffrage censitaire contre le peuple mais aussi contre la toute petite bourgeoisie). Le Directoire institue des représentants du gouvernement auprès des collectivités et les administrateurs sont de moins en moins élus : ils sont nommés par le Directoire.

Une nouvelle fois, ce sont les dangers de la contre Révolution sur le Territoire national, les menaces extérieures et les compétitions expansionnistes pour la domination économique et politique en Europe mais surtout sur les mers et les colonies d'Amérique qui conduisent la bourgeoisie à mettre en selle une forme de pouvoir confortant ses besoins tout en obtenant le consensus populaire à partir du maintien d'une partie des principes de 1789.

Ce pouvoir va se servir institutions issues de la Révolutions en les vidant de leur substance par la centralisation et l'autoritarisme quant ce ne sera pas la suppression.

.....le système napoléonien :

Ainsi, le Préfet représentant de l'Empereur exerce une tutelle totale sur les collectivités.

Un mode de sélection à plusieurs niveaux constitue le vivier (réduit) dans lequel le pouvoir central choisit et nomme des administrateurs locaux à sa botte.

Le pouvoir bonapartiste promulgue toute une législation basée sur le triple principe de conserver de la révolution ce qui est bon pour le capitalisme en développement, de concéder ce qui est nécessaire à assurer un consensus suffisant et jeter tout ce qui permettrait au peuple de devenir dangereux !

La période napoléonienne est exemplaire de la dialectique entre le recul de la démocratie et des libertés locales sans pouvoir revenir sur tout l'acquis révolutionnaire et fondamentalement sur la Nation une et indivisible, le sentiment national, qu'au contraire il investira à fond pour les symboliser et se positionner en successeur de la Révolution.

Toute l'histoire des institutions de la France qui suit, réforme MAUROY-DEFFERRE des années 1981-1983 incluse, va s'inscrire dans ces données en mouvement qui s'enracinent dans cette période de la fin de l'Ancien régime au Premier Empire. C'est pourquoi nous les avons traité un peu plus longuement.

MAIS, L'IMPOSSIBLE RETOUR INSTITUTIONNEL A AVANT 1789 :

Ainsi la monarchie bourbonnienne de retour après la chute de l'empire (1815-1830) ne pourra pas opérer le retour à l'Ancien Régime même si elle va rogner sur les empreintes révolutionnaires.

... les derniers rois doivent composer :

Elle sera obligée de concéder une Charte, de déclarer irréversible la vente des biens nationaux. Elle chutera dans ses prétentions à imposer des mesures d'Ancien Régime faisant fi des besoins émergents des forces productives et d'enjeux nouveaux avec les débuts de l'industrialisation. La réforme institutionnelle a été régulièrement agitée. Les conservateurs rêvent de libertés locales qui à défaut de retour au féodalisme politique renforcerait une sorte de féodalisme administratif, nourri aux valeurs d'Ancien Régime.

La monarchie de Juillet (1830-1848) portée par la bourgeoisie promulguera des réformes limitées sur les communes et conseils généraux pour élargir le vivier des notables bourgeois sur lesquels repose son assise sociale et qui aspirent à jouer un rôle public conférant aussi la respectabilité sociale. Elle ne remettra pas en cause un centralisme qui permet de contrôler tous les actes des collectivités. Ce que critique les libéraux de la Monarchie de Juillet ce sont les dites « lourdeurs administratives » de l'Etat pas l'outil institutionnel.

Mais la société est en pleine recomposition avec le développement du travail salarié et la structuration de l'exploitation capitaliste. Les idées socialistes se répandent (à resituer évidemment dans le panel des positionnements idéologiques et partitaires de chaque période).

.... les brèves conquêtes de Seconde République :

C'est la Révolution de 1848 et la seconde République qui accorderont (aux hommes) le suffrage réellement universel. La courte et mouvementée vie de la deuxième République ne lui a pas permis de procéder à une réforme institutionnelle profonde. Elle avait toutefois pris quelques mesures allant dans le sens de la démocratie en instituant l'élection des conseils municipaux des villes de moins de 6000 habitants.

On sait le sort de la Révolution de 1848 qui s'achève, une nouvelle fois et pour les mêmes raisons dans les bras du bonapartisme et un Second Empire (1852-1870).

.... à nouveau le centralisme avec le Second Empire :

Le Second Empire qui correspond à une des principales phases de développement du capitalisme en France, à des redistributions de cartes dans les rapports de force entre grandes puissances et à la constitution des empires coloniaux peut se définir comme un exemple du centralisme et de l'autoritarisme du pouvoir d'Etat, mâtinés de paternalisme et de népotisme. Le préfet est omniprésent. Tous les organes, fonctionnaires, administrateurs sont nommés.

La révocation des individus ou des collectifs (notamment conseils municipaux même nommés) est une pratique courante. Lorsque a été maintenu le suffrage universel, il est encadré par le système des candidatures officielles et de scrutins sous haute surveillance !

Les tutelles générées par ce système vont se heurter à partir des années 1860 aux exigences des forces productives, aux besoins de l'intelligentsia et au mécontentement populaire.

Quelques aménagements seront opérés pour donner de plus grandes possibilités d'agir aux collectivités sans toucher bien sûr au contrôle des préfets sur tous les actes des collectivités.

.... après la Commune, la relance du débat institutionnel :

Il convient ici de souligner quelques caractéristiques du « qui défend quoi » dans ce débat sur le centralisme et la décentralisation à cette période charnière de la fin du Second Empire qui va sombrer dans la défaite de 1870 et l'amputation d'une partie de la Nation (l'Alsace et la Lorraine) et de la brève épopée tragique de la Commune qui connaîtra d'éphémères institutions très décentralisées et ancrées dans la démocratie directe du peuple , parce que ces positionnements auront des conséquences durables.

....des positionnements, traduction des intérêts en présence :

Les nostalgiques de la monarchie mettent en avant la régionalisation comme forme d'organisation la plus propice à la pérennité de leurs valeurs (la référence à la terre et au terroir, le respect de la famille et de la religion, une monarchie respectueuse des différences, etc.). Cette appropriation réactionnaire de la région discréditera durablement parmi les démocrates l'idée même de région-niveau institutionnel.

A cette époque, **le centralisme ayant si bien servi les intérêts des classes dominantes, même la grande bourgeoisie libérale a rengainé depuis longtemps l'idée d'un Etat fédéraliste.**

La bourgeoisie des notables qui va définitivement opter pour le système républicain (1875) vit dans la hantise (surtout après la Commune)le Paris qui par ses luttes l'a plusieurs fois obligée à aller plus loin. Elle veut donc renforcer le niveau institutionnel qui lui est le plus favorable, le département.

Les républicains en majorité veulent le renforcement du niveau municipal, car le plus en prise avec le mouvement populaire et les besoins sociaux.

LA VICTOIRE DEFINITIVE DE LA REPUBLIQUE :

....une organisation des collectivités territoriales pour plus d'un siècle :

Le grand train de réformes qui suit l'établissement de la Troisième République (suffrage universel, enseignement primaire, enseignement secondaire, droit syndical, etc.) et les immenses mutations des structures économiques et sociales (électricité, transports, agriculture, explosion du salariat, constitution de la classe ouvrière, etc.) commandent la réorganisation institutionnelle faisant franchir aux collectivités une étape décisive. Hormis, la sinistre période pétainiste qui recentralisera tout, en dépossédant les collectivités de leurs prérogatives et les nouvelles formes de centralisme de la constitution de 1958, la stabilité institutionnelle de l'organisation territoriale de la France sera sa caractéristique jusqu'à la réforme MAUROY-DEFFERRE.

.....une affirmation des libertés locales dans l'Etat unitaire :

Ce seront les lois du 10 Avril 1871 sur les départements et celle du 5 Avril 1884 sur les communes et la loi municipale. Elle sera complétée par la loi sur la création de syndicats de communes du 22mars 1890 (à vocation unique... et il faudra attendre 1959, pour une loi sur les syndicats de communes à vocation multiple ! on mesure la stabilité de l'édifice fondateur de la Troisième République). Enfin, la réforme institutionnelle la plus profonde sera bien sûr, la loi de séparation de l'Etat et de l'Eglise(1905).

L'unité nationale, la forme républicaine du pouvoir, un essor de la démocratie et des libertés locales, la laïcité comme ajout au concept de l'égalité de tous face à la loi et notamment l'enseignement, la consolidation des notions de « service public » fondent après celui de 1789, un nouveau pacte républicain qui sera à son tour renouvelé en 1946.

Le premier conflit mondial a eu peu d'incidences sur les institutions de la France.

Pourtant, avant et après 1914-1918, les réflexions et projets furent nombreux sur ce que l'on appelait, « réforme administrative ». Ils restèrent dans les cartons en raison de la situation intérieure et extérieure (montée du fascisme).

1946 ET LE NOUVEAU PACTE REPUBLICAIN :

André Mauriac a dit à juste titre : « c'est la classe ouvrière qui a sauvé la France du déshonneur ». Dans le nouveau rapport de forces issu de la Deuxième Guerre mondiale (existence de l'URSS et des pays socialistes, sacrifices des masses populaires, place des forces de classe, aspirations de la population, besoins de reconstruction du pays pour les forces productives) va se nouer une nouvelle phase du pacte républicain où à nouveau dans son histoire la bourgeoisie française va devoir composer avec les forces vives de la Nation. Ce sera la Constitution de 1946 et les grandes conquêtes sociales que tous les militants (es) de la CGT ont en tête.

Les grands principes républicains y sont réaffirmés voire renforcés, les libertés démocratiques élargies, le suffrage universel accordé (enfin !) aux femmes, le pouvoir du Parlement est plus important que celui de l'exécutif, etc.

Si le cadre des rapports entre l'Etat et les collectivités n'est pas modifié, la constitution de 1946 va dans le sens du renforcement du rôle des collectivités territoriales et de l'affirmation de leur libre administration, avec un préfet représentant de l'Etat . Ainsi, on retrouve la même direction entre progrès de la démocratie et des libertés locales.

LE GAULLISME ET LE CENTRALISME POUR LE CAPITALISME FRANÇAIS :

Ce sont dans les enjeux des restructurations et nouvelles stratégies du capitalisme français et européen dans les foulées de l'effondrement des empires coloniaux, les débuts de la construction européenne (rempart et outil de reconquête des pays de l'Est), toujours la grande peur des peuples et du mouvement révolutionnaire d'alors et la peur tout court de la guerre civile qu'il faut appréhender le recours au Général De Gaulle, une nouvelle fois à un pouvoir fort qui va mettre en place des institutions comportant recul de la démocratie et des libertés locales, au service des forces économiques dominantes.

On ne détaillera pas la Constitution de 1958 car c'est toujours celle qui est en vigueur.

Soulignons seulement quelques caractéristiques au regard de notre sujet.

Elle a limité le domaine d'intervention de la loi et augmenté celui du pouvoir réglementaire.

Elle a renforcé les prérogatives de l'exécutif.

Elle a renoué avec les plébiscites napoléoniens (les référendums prédéterminés).

Elle a renforcé la tutelle du Préfet sur les collectivités, établi les bases d'une vaste réforme administrative centralisatrice autour du pouvoir central et dans les départements sur le Préfet (1964).

Elle a bien évidemment rogné les libertés des fonctionnaires dont le rêve de tous les gouvernements musclés est d'en faire des exécutants serviles de leur politique.

LA REFORME INSTITUTIONNELLE AVORTEE DE 1969, TENTATIVE ANTICIPATRICE :

Les Evènements de 1968 ont mis à nu les blocages et insatisfactions profondes d'une société française en pleines mutations et le potentiel de processus de luttes de classe dont elle était porteuse.

Le Général De Gaulle a perçu la nécessité de prendre les devants pour éviter de nouvelles grandes peurs à venir pour le capital en proposant une réforme des institutions et des rapports entre l'Etat et les collectivités. Sans prise en compte des aspirations sociales et sociétales révélées par les luttes de mai-juin 1968, cette réforme institutionnelle bâclée, sans s'assurer d'un appui suffisant de la classe dirigeante en recherche encore sur ces enjeux à cette époque, avait peu de chances de recueillir un consensus électoral.

LA REFORME DES ANNEES 1981-1983 :

La réforme MAUROY-DEFFERRE n'a rien eu d'une divine surprise !

..... la levée de la tutelle de l'Etat et des transferts de compétence :

Le besoin de lever la tutelle de l'Etat sur les collectivités devenait nécessaire comme de desserrer le centralisme.

L'explosion de l'urbanisation, les besoins sociaux grandissants et diversifiés, les données économiques, le progrès technologiques, les aspirations à la démocratie au plus près (le « vivre et travailler au pays », enfant de 1968) appelaient une nouvelle étape d'émergence de la décentralisation et de la démocratie locale .

....dans le cadre du pacte républicain :

La décentralisation de l'après 1981, s'est faite dans le respect du pacte républicain de l'après-guerre et sans changement constitutionnel, sans transfert du pouvoir réglementaire, c'est à dire la possibilité donnée à une collectivité d'adapter la loi, donc de rompre l'égalité face à celle-ci.

On aura relevé que la Région dont tout indiquait déjà qu'elle était déjà un niveau décisif de toute décentralisation n'a pas été incluse alors dans la Constitution.

Elle n'a pas bouleversé les cadres institutionnels existants.

Elle n' a pas supprimé les préfets.

La décentralisation de 1981 a avant tout marqué la fin de la tutelle d'un pouvoir central qui « exécutait » les décisions de ces collectivités et le transfert de compétences de l'Etat central aux collectivités territoriales, avec le corollaire de la déconcentration interne de l'Etat.

..... des critiques de la CGT, validées par les 20 ans de mise en œuvre :

Mais, elle comportait des dimensions que la CGT avait critiquées : la notion de partages de compétences d'un même domaine entre plusieurs niveaux, le pluralisme des financements pour une même mesure, le transfert de compétences sans les moyens à la hauteur, le danger d'enflure bureaucratique, le risque de nouvelles formes de recentralisation avec le maintien des préfets et les partenariats, la fragilisation du service public propice aux offensives pour leur privatisation, etc.

La plupart de ces critiques se sont révélées pertinentes avec un recul de 20 ans de pratiques. Il a souvent été dit, non sans fondement, que la décentralisation MAUROY-DEFFERRE était celle des maires des grandes villes et des présidents de conseils généraux des gros départements qui ne supportaient plus une tutelle étatique stérilisatrice et dominatrice.

Enfin, il faut aussi avoir à l'esprit les lois PASQUA, VOYNET, CHEVENEMENT qui, au travers de l'aménagement du territoire, ont introduit des bases d'évolution institutionnelle.

QUELQUES ENSEIGNEMENTS :

Au fil de ce bref rappel historique, des enseignements se dégagent :

- **On ne peut séparer les évolutions des institutions et les questions de décentralisation de tout ce qui les déterminent.**
- **Ce sont toujours les enjeux touchant aux rapports de force « dominants / dominés » qui décident de la forme et du fonds des institutions.**
- **La décentralisation est compatible avec le maintien et l'enrichissement de ce que l'on appelle le pacte républicain dont le développement de la démocratie locale devrait être un nouvel axe fort.**
- **Le centralisme étatique, qui n'a pas grand chose à voir avec l'Etat unitaire et de son peuple, a été l'arme des régimes autoritaires dans notre pays (par choix idéologique, comme le Bonapartisme, ou dans des circonstances exceptionnelles, comme la terreur jacobine).**

Au moment où sont écrites ces lignes, le projet gouvernemental n'est pas encore public. Mais tout ce qui en a déjà été dit et l'ensemble des réflexions, études, prises de positions connues des forces qui le soutiennent, autorisent à penser que les « libéraux » espèrent que cette fois-ci sera la bonne pour imposer une profonde transformation institutionnelle, qui derrière les discours rassurants, leur permettra de prendre leur revanche sur 1789 !

QUELQUES PRINCIPES FONDAMENTAUX⁶

LA CONSTITUTION :

⁶ il s'agit du rappel des définitions et principes tirés des ouvrages classiques en la matière et non pas des positions de la CGT .

- 1) L'article 72 de la constitution énumère les catégories de collectivités territoriales : « communes, départements et territoires d'Outre-mer ». Cette énumération ne fige pas à l'intérieur de chaque catégorie, le nombre et la qualification de ces collectivités. Il peut y avoir fusion ou création de communes ou de départements.
- 2) L'article 72 précise aussi « que tout autre catégorie de collectivité territoriale est créée par la loi. » Ainsi, la loi du 2/03/1982, érige les régions en collectivités territoriales. Autre exemple, celui de Paris, commune et département en vertu de la loi du 31/12/1975.

L'ORGANISATION DES POUVOIRS :

Pourquoi créer des collectivités territoriales ou en fonction de quelles conceptions du pouvoir ?

Cela revient à poser la question de l'organisation du pouvoir, ce qui implique au préalable, de définir les principes qui fondent le sens des concepts : la centralisation, la décentralisation, la déconcentration, le fédéralisme.

- **La centralisation** : elle impose,
 - a) l'unité dans l'exécution des lois,
 - b) l'unité dans la gestion des services,
 - c) une conception unique d'application de la loi sur l'ensemble du territoire, quel que soit le point de ce territoire pris en compte.
 - d) elle a pour conséquence l'unicité ou l'homogénéité de la conception de l'organisation et de la gestion des services
- **La décentralisation** : elle a pour objectif de donner aux collectivités territoriales une certaine autonomie leur permettant de définir les normes de leurs actions et de choisir les modalités de leurs interventions.

De ce principe découlent deux conséquences :

- a) l'absence de dépendance, par rapport aux autorités centrales qui peut être importante ou limitée,
 - b) la diversité des situations locales, diversité logique à partir du moment où une certaine autonomie est donnée à ces collectivités pour la définition comme pour la conduite des leurs missions.
- **la déconcentration** : elle se présente par rapport à la décentralisation comme un correctif technique et un palliatif socio-politique de l'absence de décentralisation ; Correctif car l'Etat se rapproche du lieu d'application des politiques. Déconcentrer consiste donc à mieux répartir les actions remplies par les administrations de l'Etat entre le niveau national de conceptions de ces actions et le niveau territorial de ces mêmes actions. Par ailleurs ce n'est pas une réforme définitive ou irréversible, dans la mesure où une compétence qui a été déconcentrée peut très bien être reprise et à nouveau assumée au niveau central de l'Etat.

Il faut surtout retenir que ces deux termes ne doivent jamais être confondus car ils sont antinomiques. La décentralisation consiste en un partage des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales, selon des modalités variables suivant les traditions historiques de chaque pays.

Par la déconcentration, l'Etat ne partage pas son pouvoir, il se rapproche seulement des citoyens en installant sur place des services spécialisés dotés d'une certaine autonomie.

- **Le fédéralisme :**

Il s'agit d'une organisation institutionnelle fondamentalement différente de la simple décentralisation. Il y a d'abord une distinction constitutionnelle des rôles respectifs de l'Etat fédéral et des Etats fédérés, et seule la constitution peut prévoir cette répartition des missions et des compétences entre les Etats fédérés et le niveau fédéral. Une différence juridique existe aussi entre un système qui se décentralise et un système administratif fédéral. En effet, la compétence de l'Etat central sur les collectivités territoriales décentralisées est illimitée ; Elle peut être plus ou moins importante, mais c'est l'Etat central lui-même qui en décide, alors que la compétence de l'Etat central sur les Etats fédérés est, par définition, limitée et précisée par la constitution.

- **Le cas des Etats régionaux :**

A mi-chemin entre le fédéralisme et la décentralisation (exemple de l'Espagne). Par rapport aux grandes distinctions classiques –centralisation, décentralisation et fédéralisme- il s'agit d'une nouvelle conception de la répartition du pouvoir, puisque les « Régions » détiennent une certaine capacité législative, notamment le pouvoir réglementaire d'adaptation des lois au sein de l'Etat national et qu'il existe donc une pluralité d'ordres juridiques au sein d'un même Etat national.

- **Le principe de subsidiarité :**

L'idée de subsidiarité est ancienne. Elle fut à la base du fonctionnement de la plupart des sociétés antiques et surtout féodales. Elle est inséparable du terreau philosophique chrétien et germanique. Elle est fondée sur l'idée que chaque individu (ou groupe d'individus) est responsable de sa destinée et que toute forme publique de pouvoir ne doit intervenir que si l'individu ou le groupe d'individus n'est pas en capacité de régler le problème auquel il est confronté ou si un intérêt plus général est mis en péril ou non satisfait au niveau de l'individu ou d'un groupe. Le principe de subsidiarité est la base du fonctionnement des états de type fédéral. Il ne se limite pas à l'organisation des pouvoirs publics mais concerne tout autant les relations sociales, les financements des besoins sociaux, etc. Le principe de subsidiarité (appelé aussi principe de suppléance) a été fortement remis en selle par la pensée libérale en raison de ses fondements philosophiques qui correspondent aux besoins de la mondialisation libérale dans le cadre des recompositions du capital dans tous les domaines : diversification et individualisation au nom de la responsabilité de chacun ; le rôle de l'Etat réduit à la prise en charge de ce qui ne l'est par personne ou comme simple garant du bien commun ; substitution de la notion d'équité à celle d'égalité ; construction de grands ensembles économiques et institutionnels et émiettement des territoires ; remplacement des droits sociaux des Etats par des normes différenciées générées par les entreprises selon leurs besoins etc. L'Etat subsidiaire est un Etat qui a transféré soit à un niveau supérieur (aujourd'hui l'Europe, pour certaines compétences comme la monnaie, la Défense, etc.) ou au niveau inférieur, les collectivités territoriales, des compétences dans des conditions qui remettent en cause le caractère unitaire de cet Etat d'une part et les fondements des caractéristiques historiques, sociales et philosophiques sur lequel il s'est constitué et développé d'autre part. En raison de l'importance du principe de subsidiarité dans les enjeux de la présente « décentralisation », un document plus élaboré est en préparation.