



تنظم ملتقا دوليا حول
الدولة الاقليمية: اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية
"Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale :
L'expérience des pays du Maghreb"
Communication de C. CHABROT

مداخلة بعنوان

**La décentralisation dans les rapports entre l'Etat
et ses collectivités territoriales**

Université de Lyon2

فعاليات الملتقى يومي 27 و 28 أفريل 2015

مجمع هيليو بوليس قالمة

الموقع الإلكتروني للجامعة

www.univ-guelma.dz

العنوان

ص ب 401 جامعة قالمة 24000

السنة الجامعية 2014-2015

Communication de C. CHABROT
au colloque "Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale.
L'expérience des pays du Maghreb"

Guelma (Algérie), les 27 et 28 Avril 2015
(version orale)

La question territoriale est l'une des plus intéressantes à étudier. Car non seulement le territoire permet de mieux comprendre les fondements et la conception de la société, que l'on peut déduire des structures locales et des compétences octroyées aux collectivités, mais il est aussi le lieu privilégié de mise en œuvre des réformes permettant de refonder le lien social, le dynamisme économique et le développement démocratique. Toutefois, cette question territoriale est des plus complexes à saisir. Car sur le territoire se rencontrent de multiples logiques et intérêts humains, sociaux, géographiques, politiques et juridiques qui s'affrontent tout autant qu'ils se complètent. Saisir le lien qui unit le Pouvoir et le Territoire, le Centre et la Périphérie, l'Etat et les collectivités implique alors de considérer au fond les différents enjeux de cette relation.

Pour ce faire, il faut constater dès le départ que le territoire est avant tout la terre d'un Pouvoir. Ce qui le différencie de l'espace, terre sans frontière précise délimitée par un centre de commandement. Selon Hans Kelsen, le territoire est l'espace circonscrit d'effectivité d'une norme, ou de l'expression du monopole de la violence légitime ajouterait Weber. Ce qui produit dès sa définition un lien particulier entre le Centre politique, qui va fixer les frontières de sa puissance, et ce territoire qui va osciller entre résistance, collaboration et domestication. C'est de ce rapport que va naître toute la problématique de la décentralisation, de cette mise en tension entre un Centre de commandement et sa périphérie, le territoire étant le lieu de rencontre de ces forces centrifuges et centripètes.

Il s'agit donc de comprendre ces deux dynamiques et les modalités de leur rencontre, en définissant tout d'abord la décentralisation (I), en présentant les formes de sa classification (II) avant de voir comment cette logique peut se marier avec la dynamique de centralisation (III).

I – Les critères de la décentralisation

A l'origine de tous les autres paramètres, le **critère essentiel de la décentralisation** est celui de la reconnaissance, à côté de la personne juridique primaire qu'est l'Etat, d'autres autorités secondaires disposant également d'une **personnalité juridique**. Ce qui permet de dissocier le phénomène de **déconcentration**, par lequel l'Etat crée des autorités locales intégrées à sa hiérarchie de commandement (les préfets en France agissent au nom de l'Etat et relèvent d'une hiérarchie directe remontant jusqu'au gouvernement), de celui de **décentralisation** par lequel cette scissiparité juridique permet de distinguer les autorités locales des autorités nationales (les communes, régions, ou départements signent des actes en leur nom propre et engagent leurs propres finances).

Cette dissociation repose sur plusieurs motivations : reconnaissance d'un groupe social local propre, nécessité de trouver des autorités plus souples et plus proches des populations, gain financier et technique à leur confier des pouvoirs pour lesquels les autorités déconcentrées ou montré leurs limites ou incompétences, arrangement politique pour écarter certaines revendications du niveau national en les cantonnant au niveau local (la démocratie locale s'est ainsi construite en France

durant le XIX^e siècle comme réponse aux demandes des Libéraux écartés d'un pouvoir national confisqué par l'aristocratie), etc.

Ce n'est qu'ensuite que viennent se poser les questions des modalités de désignation de ces autorités locales, leur mode de fonctionnement, leurs compétences et leur liberté décisionnelle, la nature de leurs actes ou encore le contrôle qui s'exerce sur elles ou leur financement. Ces différents points complémentaires ne serviront ensuite qu'à caractériser la décentralisation en question.

Mais ce critère juridique repose quant à lui sur **deux logiques** politiques opposées. En effet, cette consécration des collectivités territoriales peut provenir soit d'un mouvement top-down, du haut vers le bas, soit d'un mouvement bottom-up, de bas en haut. Le droit français a distingué ces deux approches par les notions spécifiques de décentralisation et de libre administration des collectivités territoriales, même si de nombreux auteurs continuent de les confondre ou les appréhendent au mieux comme deux dynamiques complémentaires.

Une décentralisation **bottom-up** met les pouvoirs locaux à l'origine du processus. Il s'agit de leur reconnaître une légitimité propre, une réalité politique ou sociale autonome qui en font des pouvoirs à part entière en dehors de leur reconnaissance par l'Etat central, qui doit dès lors prendre en compte leurs exigences. Les autorités de ces territoires, leurs compétences et mode de désignation, ne dépendent pas à l'origine de la seule volonté de l'Etat central mais résultent d'une revendication de ces autorités et de la société locale qui s'opposent avec un certain succès au Pouvoir central. C'est le cas par exemple des Etats fédéraux par association, dans lesquels les Etats fédérés conservent une certaine priorité par rapport à l'Etat central qu'ils ont créé mais pour lequel ils ne veulent pas se déposséder entièrement. La Suisse offre un exemple frappant de cette autonomie des pouvoirs locaux fédérés, tout comme les Etats-Unis d'Amérique dans lesquels les Etats fédérés conservent des prérogatives importantes au niveau local (droit d'instaurer ou abolir la peine de mort par exemple), ou au niveau national (pouvoirs du Sénat qui peut rejeter des actes importants du Président comme la signature du traité de Versailles en 1919 ou la nomination aux hautes fonctions ministérielles ou judiciaires au sein de la Cour suprême). Cette décentralisation de conquête ou d'opposition se retrouve également dans les pays dont certaines provinces peuvent s'appuyer sur une identité historique ou économique propre et suffisante pour revendiquer une reconnaissance juridique arrachée au pouvoir central, comme en Espagne (Catalogne, Pays-Basque), en Belgique (cf Flamands), au Royaume-Uni (cf Pays de Galles, Ecosse) voire en Serbie (Kosovo). Dans ces cas, la reconnaissance des pouvoirs locaux, de leurs compétences, est issue d'un bras de fer avec le pouvoir central, et les autorités locales apparaissent bien comme un contre-pouvoir actif à la centralisation politique.

Ce qui donne en général un système fédéral, autonome ou la consécration d'un statut particulier (cf Groenland, outre-mer français comme en Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie) donnant plus d'importance à ces autorités locales.

Cette décentralisation correspond alors à la consécration de libertés locales et d'identités propres qui peuvent s'opposer à la toute puissance du Centre selon des modalités diverses. Elle peut être reliée à la libre administration des collectivités territoriales en France qui donne aux collectivités un statut protégé en tant que « sociétés de citoyens », comme l'affirmait la Constitution de 1791.

L'autre dynamique **top-down** ne correspond pas à cet équilibre tendu des pouvoirs et ne débouche pas sur les mêmes systèmes politiques et juridiques. Dans cette approche, la reconnaissance des collectivités locales et de leurs compétences ne provient au contraire que d'un acte volontaire du Centre, celui-ci étant dépositaire de l'autorité suprême confiée par le Souverain contre lequel ne sauraient s'exprimer des revendications opposées. Toute politique de décentralisation s'inscrit donc

dans le cadre d'une politique de centralisation consacrée, avec une supériorité affirmée des pouvoirs centraux sur les pouvoirs locaux qui ne disposent d'aucune légitimité propre à faire valoir. Toute réforme territoriale est ici complètement maîtrisée par le Centre et s'applique à des collectivités territoriales assujetties. C'est le cas de la décentralisation à la française, menée par le pouvoir central, aux dates qu'il choisit, selon les modalités qu'il détermine et reposant sur des autorités qu'il consacre lui-même, ce qui lui permet finalement d'accomplir sur le territoire les missions qui lui échoient et qu'il avait pu un temps gérer par la centralisation dans la capitale.

Cela produira la plupart du temps un transfert de compétences limité, sous contrôle direct ou indirect, avec des financements et des modalités de décision empêchant une véritable autonomie ou liberté locales. Les collectivités ainsi instrumentalisées ne sauraient dans ce cadre devenir des contre-pouvoirs efficaces au pouvoir central, et toute réforme est pensée en ce sens.

Ces deux dynamiques conduisent à des compromis variés propres à chaque pays. Cela peut conduire à une décentralisation *entropique* qui renforce toujours plus le pôle territorial jusqu'à risquer de disloquer le pacte national et susciter l'éclatement du pays (comme en Belgique ?). La décentralisation mise en place peut aussi n'être qu'*oppositionnelle* en confrontant les autorités nationales et locales de façon tendue mais sans remettre en question le pacte national (comme en Catalogne ?). A l'inverse, la décentralisation peut être *soumise*, complètement instrumentalisée par le Centre et assujettie à son commandement, quitte à perdre tout intérêt réel. Entre ces différentes hypothèses, se situe la décentralisation *coopérative*, à double gagnant, fondée sur l'intelligence et le compromis constructif entre les logiques du Centre et les revendications du territoire.

Ces dynamiques politiques de la décentralisation trouvent alors leur matérialisation dans des systèmes juridiques spécifiques, dont la classification mérite un éclaircissement.

II - La classification de la décentralisation

Afin de mieux préciser les systèmes territoriaux à étudier, je vous propose ici une nouvelle classification quelque peu différente de l'opposition classique entre Etat unitaire et Etat fédéral, et permettant de mieux comprendre la situation des Etats autonomiques et des systèmes mixtes. Cette nouvelle classification n'est pas révolutionnaire, puisqu'elle s'appuie sur les analyses de Hans Kelsen et de Charles Eisenmann.

Dans sa Théorie pure du Droit, Kelsen explique que « *la collectivité juridique centralisée se définira comme la collectivité dont l'ordre se compose uniquement et exclusivement de normes juridiques valant pour son territoire tout entier* » (Théorie pure du droit, ed. Dalloz coll. Philosophie du droit, 1962, p.413). Cette centralisation serait d'ailleurs parachevée si une seule autorité adoptait la totalité de ces normes valant pour tout le territoire. Mais il ne s'agit ici que d'un idéal-type ne pouvant correspondre à la réalité du Pouvoir, un seul centre ne pouvant matériellement décider de tout, et toute norme devant nécessairement ensuite se décomposer en normes individuelles ne valant que pour une portion du territoire ou de la population. Kelsen en conclut pour les Etats réels que « *certaines sont plus centralisées, d'autres plus décentralisées* ».

Mais en suivant cette analyse, il s'ensuit que tout Etat est centralisé pour le minimum et connaît bien une unité ontologique. En effet, il existe dans tout Etat une norme centrale valant effectivement pour le territoire dans son entier et qui assure alors cette unité juridique minimale : la constitution. Dès lors, il est possible d'affirmer que **tout Etat est unitaire** pour le minimum, du fait de sa constitution. Il ne faut plus opposer les Etats unitaires et les Etats fédéraux: même les Etats fédéraux

sont unitaires. Il existe bien une seule Allemagne, une seule Suisse, un seul gouvernement des Etats-unis d'Amérique. Car si l'unité imposée par cette constitution nationale qui assure un minimum de centralisation disparaît, naissent alors plusieurs Etats dotés chacun d'une constitution nationale, comme l'éclatement de l'ex-Yougoslavie l'a bien démontré. Mais à l'inverse, si tout Etat est unitaire, **tout Etat est également décentralisé** par nature et nécessité, la centralisation pure n'existant pas. Toute classification de la décentralisation doit prendre en compte cette analyse, et le critère sans doute le plus pertinent porte sur la nature des compétences octroyées aux autorités infra-étatiques.

En premier lieu, l'Etat peut consacrer des **compétences constitutionnelles** aux autorités infra-étatiques. Il s'agira d'une « décentralisation constitutionnelle » qui revient à reconnaître une entité politique locale au sein de la communauté nationale, liée notamment à l'histoire, à la géographie ou à l'ethno-sociologie. Les autorités infra-étatiques ou le souverain local ont alors compétence pour adopter leur propre constitution, dans le cadre général fixé par la constitution nationale (qui peut imposer le respect de droits fondamentaux, la structure bicamérale ou monocamérale du parlement local, un régime parlementaire ou présidentiel spécifique, etc.). C'est finalement ce qu'on appelle classiquement un Etat fédéral, qui n'est rien d'autre qu'un Etat unitaire complexe car composé d'un foyer constitutionnel national mais aussi de plusieurs autres foyers constitutionnels locaux. Notons que les compétences et l'autonomie accordée à ces autorités infra-étatiques sont variables d'un Etat à l'autre. On oppose souvent ainsi le fédéralisme participatif allemand et le fédéralisme d'exécution autrichien. Du moins, dans les deux cas, est reconnue une compétence constitutionnelle infra-étatique, qui se déclinera ensuite également en compétences législatives et administratives. Il est clair que dans ce cas de figure où est reconnue une entité politique locale, le système sera d'autant plus fondé sur des mécanismes démocratiques (dans la désignation des autorités, les procédures décisionnelles ou le contrôle des droits). Cette décentralisation s'appuie sur une logique bottom-up, qui vaut pour les Etats fédérés par agrégation mais aussi par désagrégation (les autorités infra-étatiques en quête de reconnaissance obtenant la consécration de leur compétence constitutionnelle).

Dans d'autres cas, seule une **compétence législative** est accordée aux autorités infra-étatiques. Dans le cadre de cette « décentralisation législative », celles-ci vont alors pouvoir adopter elles-mêmes des lois, soit de manière autonome dans des secteurs où leur est reconnue une compétence exclusive, soit en complément ou en exécution de la législation nationale et dans le respect de la constitution nationale. C'est le cas des Etats régionalistes ou autonomistes comme l'Espagne et l'Italie, ou comme la France pour ce qui est du statut de la Nouvelle-Calédonie. Chaque Etat connaîtra son propre compromis dans cette tension Centre-Périphérie, mais du moins chaque autorité infra-étatique aura un champs de compétence plus ou moins élargi avec la possibilité d'adopter des normes générales propres. Ici, il y a unité constitutionnelle mais pluralité législative. Ce schéma correspond en général à celui des Etats unitaires centralisés connaissant des processus de reconnaissance bottom-up des identités locales ne remettant pas en cause l'unité nationale, comme l'Espagne ou l'Italie. La Belgique semble devoir être rangée dans ce cadre puisque même si la constitution nationale la décrit comme fédérale, les communautés et régions infra-étatiques ne sont pas organisées par des constitutions locales mais bien par la constitution et des lois nationales, et elles ne peuvent adopter que des actes législatifs, même si c'est de manière monopolistique.

Dans le dernier cas les **compétences** confiées aux autorités locales sont **seulement administratives** c'est-à-dire de seule mise en œuvre la loi nationale. Dans cette « décentralisation administrative », il y a unité constitutionnelle et unité législative, et uniquement pluralité administrative. Et encore, faut-il distinguer les cas où la compétence exécutive est libre, les autorités locales pouvant adopter directement les actes administratifs d'exécution de la loi, et les cas où ces actes locaux sont eux-mêmes dépendant d'actes administratifs nationaux (décret et arrêtés nationaux d'application). Cette décentralisation s'inscrit dans une centralisation achevée, utilisant les collectivités locales à des fins

toutes centrales pour exécuter la volonté du souverain qui s'impose à elles. Elle correspond au schéma top-down, ou aux prémices d'un processus bottom-up.

Il faut noter que dans ce dernier cas, la toute puissance juridique et politique de l'Etat central peut même conduire à des aménagements particuliers.

Par exemple le critère démocratique n'est plus un élément *sine qua non* de cette décentralisation. Car les entités locales ne sont ici que des autorités administratives chargées de mettre en œuvre la volonté nationale, ou n'exerçant du moins leurs compétences que dans le respect de la loi. Or, l'élection et le fonctionnement démocratique ne sont pas le modèle classique de l'administration, qui repose davantage sur la désignation des responsables par concours ou nomination par les autorités hiérarchiques supérieures, et qui procède par voie d'autorité et non par délibération collective. Ce lien entre décentralisation et démocratie, assis sur une pratique historique, est aujourd'hui devenu incontournable, mais il n'est pas absolu. Durant tout le XIX^e siècle en France les autorités municipales et départementales ont été nommées, et il faut attendre 1982 pour que les départements puissent adopter et exécuter par eux-mêmes leurs délibérations.

Cet affaiblissement du critère démocratique se retrouve encore aujourd'hui dans les différentes formes que cette décentralisation administrative peut prendre. Il est courant en France de distinguer en effet la décentralisation territoriale, reposant sur des collectivités locales, et la décentralisation dite par service, ou technique, qui repose sur des établissements publics (universités, hôpitaux, musées, etc.). Or si la constitution impose désormais, par la consécration de la libre administration des collectivités territoriales, que ces dernières soient élues et qu'elles fonctionnent sur un mode démocratique, ce n'est pas le cas des établissements publics dont l'organisation est très variable et pas toujours élective. La question est importante dès lors que les réformes territoriales mettent en place une décentralisation reposant de plus en plus sur des établissements publics de coopération intercommunale (communautés de communes, d'agglomération, urbaines ou métropoles depuis la loi du 16 décembre 2010), ou qu'elles suppriment pour les départements ou les régions la clause générale de compétence pour limiter l'action de ces collectivités à des attributions spécifiques, qui les ramènent finalement au principe de spécialité qui caractérise les établissements publics. Certes, l'augmentation des compétences des établissements publics territoriaux, et notamment dans le domaine fiscal, a poussé le législateur à leur imposer des contraintes démocratiques (organisation autour d'une assemblée élue et d'un exécutif qu'elle désigne, élection propre des conseillers communautaires dissociée de l'élection municipale à partir de 2020), que le Conseil constitutionnel assimile peu à peu à celles des collectivités. Mais cette condition démocratique est bien tardive, mal protégée constitutionnellement, et vient surtout remettre en cause la légitimité même des collectivités territoriales directement concurrencées par ces établissements désormais élus.

On le voit, selon le type de décentralisation mis en place, s'organisent des relations spéciales entre le Centre et la périphérie, entre l'Etat et les collectivités. Ce qui conduit à réfléchir à ces relations dans un cadre plus précis encore portant sur les modalités de mise en œuvre de cette décentralisation.

III – Les modalités de la décentralisation

Qu'elle soit constitutionnelle, législative ou administrative, la décentralisation est toujours définie dans le cadre de la centralisation dans laquelle elle s'inscrit, en fonction d'un enjeu de pouvoir. Pour comprendre de quelle manière elle peut se développer dans ce contexte, il faut alors

comprendre la dynamique interne du pouvoir central.

La construction d'un Etat, que ce soit par conquête, par agrégation, désagrégation ou intervention extérieure, produit toujours un Centre de pouvoir. Celui-ci est plus ou moins puissant, selon les conditions de son apparition et de sa consécration. Mais il correspond à une dynamique en marche et à des missions spécifiques qui vont toujours dans le sens de son renforcement. Ce renforcement provient de plusieurs facteurs. Un facteur humain tout d'abord, dès lors que les détenteurs du pouvoir central développent des ambitions personnelles ou veulent approfondir leurs prérogatives de peur de les perdre, et qui sont portés, comme l'avait observé Montesquieu, à étendre aussi loin qu'ils le peuvent leur puissance (« *c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites* »). Un facteur social ensuite, puisque le pouvoir central mis en place va avoir pour tâche de « faire société », de définir le cadre social de l'identité du groupe ainsi créé en imposant des interdits, des obligations, en mettant en place les marques culturelles nationales, en déterminant les amis et les ennemis, les conditions du Nous et les rapports avec les Autres. Un facteur juridique enfin, structuré autour de la constitution nationale unitaire, du gouvernement central et de la hiérarchie des normes qui poussent d'une manière générale toutes les cours y compris constitutionnelles ou fédérales à toujours valoriser les pouvoirs centraux et l'intérêt national.

J'ai pu appeler cette tendance globale à toujours renforcer et étendre les pouvoirs du Centre le « **principe de centralisation** », qui ne trouve d'entraves que dans l'opposition efficace d'autres pouvoirs externes ou de contre-pouvoirs internes, selon des modalités variables dans le temps. Toutefois, cette centralisation ne saurait être absolue, et génère aussi ses propres limites. Une centralisation excessive des pouvoirs dans la capitale et dans les mains d'un seul finit par provoquer une paralysie de la décision, un engorgement des procédures, une opposition des pouvoirs latéraux et de la population qui avaient à l'origine passé le pacte fédéral ou qui subissent de trop la puissance centrale. Par nécessité, le titulaire du pouvoir est alors amené à partager ses responsabilités avec d'autres institutions, au niveau national (apparition des parlements, des gouvernements autour du roi) mais aussi au niveau local (création de services dits déconcentrés, voire de véritables administrations décentralisées). A *l'inspir* des pouvoirs vers le Centre, la respiration sociale impose un *expir* vers le territoire. Car il est possible d'établir en parallèle un « **principe de décentralisation** » opposant naturellement des forces centrifuges et entropiques au processus centripète et agrégatif du centre.

Mais cette redistribution des pouvoirs vers la périphérie ne saurait se faire au détriment des missions confiées au pouvoir central, ni à l'encontre des logiques unitaires qui ont présidé au mouvement initial de centralisation. Il s'ensuit ce que j'appelle un « **complexe de centralisation** », dans lequel les politiques territoriales ne sont pas simplement limitées par la centralisation mais sont elles-mêmes *inscrites* dans la logique de la centralisation. Car en fait la décentralisation ne remplace pas la centralisation mais s'ajoute bien plutôt à elle. Elle en reprend en partie les missions pour « faire société » en intégrant plus activement les populations locales dans le pacte national. Dans ce cadre, « dé-centraliser » c'est « centraliser deux fois », en projetant sur le territoire les contraintes de la centralisation. Plus exactement, centralisation et décentralisation sont les deux versants d'une même politique visant à organiser et intégrer la société, et lui permettre de se reproduire en fonction du compromis social et de l'équilibre réalisé entre le Centre et la Périphérie. Même dans un cadre fédéral, la décentralisation doit aussi se comprendre comme un moyen paradoxal d'accomplir les missions de la centralisation sur le territoire. Ce rapport centralisation/décentralisation dépendra du contexte national, de la dynamique bottom-up ou top-down et des types de décentralisation vus plus haut (décentralisation entropique, oppositionnelle, coopérative ou soumise). Mais la décentralisation sera toujours conditionnée par les fondements même qui ont suscité la centralisation : faire société.

Il faut noter néanmoins que certaines dynamiques sont plus efficaces que d'autres, même si dans ces domaines ce n'est pas toujours la recherche d'efficacité qui motive les réformes. La décentralisation conflictuelle par exemple conduit à dépenser beaucoup de temps et d'énergie dans des oppositions qui n'aboutissent pas toujours aux compromis optimum car pensés dans la violence et sur des questions de principe. De même, la décentralisation instrumentalisée étouffe finalement toutes les initiatives locales porteuses de développement et ne renforce pas la confiance mutuelle entre le Centre et le territoire, dès lors que les élus locaux restent dépossédés de réelles compétences et libertés. La mise en complémentarité entre la Centre et la Périphérie et donc l'installation d'une décentralisation qui porterait vraiment son nom doit donc s'organiser autour de quelques fondamentaux, dont le contenu pourra varier en fonction des spécificités nationales.

Sans entrer ici dans les questions de choix des collectivités territoriales pertinentes ni dans le détail des transferts de compétences aux autorités locales ou du degré de leur liberté dans l'exercice de ces compétences, qui dépendent trop de choix propres à chaque pays, il s'agit de déterminer plus globalement le cadre institutionnel de cette rencontre entre le Centre et la Périphérie. Ce cadre doit déterminer l'identité des collectivités locales et organiser leur relation avec le Centre.

En premier lieu, les collectivités territoriales doivent bénéficier d'une certaine **protection juridique** consacrant leur individualité. Car il n'est de dialogue possible qu'entre deux être distincts et protégés dans leur statut. D'où la nécessité sans doute de désigner ces collectivités dans la constitution, et de prévoir dans une norme supérieure (constitution, loi organique, loi ordinaire) les conditions de leur état (nom, territoire, capacité juridique, organes, droits fondamentaux, compétences minimales) et du cadre général des relations entre l'Etat et les collectivités. Cf révision de la constitution marocain de 2011 ou tunisienne de 2014, ou l'article 15 de la C° Algérie (mais qui ajoute que l'assemblée nationale est la base de la décentralisation, et qui n'a aucun chapitre propre aux CT).

Doit ensuite être organisé le **mode de désignation** de ces autorités locales, qui doit échapper à l'emprise du pouvoir central. C'est ici que la procédure démocratique semble incontournable, car permettant seule de déterminer des dirigeants locaux sortis de la main-mise du Centre qui les nommerait tout en garantissant leur légitimité. A condition bien sûr que ces élections soient bien fondées sur des exigences démocratiques minimales : liberté de candidature, pouvoirs identiques donnés aux candidats (temps de parole, affichage, tenue de meeting de campagne, etc.), scrutin honnête. Dans certains pays, comme en Italie, les candidats locaux doivent même être soutenus par un certain nombre d'électeurs garantissant le soutien populaire du candidat.

Notons à ce propos que partout dans le monde les autorités locales sont multiples, et se divisent entre une assemblée élue au suffrage universel et un exécutif pareillement élu, soit par un suffrage direct (comme en Italie ou en Espagne) soit par un suffrage indirect (désignation par l'assemblée). Pour l'assemblée, le mode de scrutin peut privilégier soit la représentation la plus démocratique de la population (scrutin proportionnel) soit l'efficacité de la majorité élue (scrutin majoritaire avec prime à la majorité comme en France), soit un habile compromis entre les deux objectifs.

Cette décentralisation doit également prévoir les **procédures de la décision locale**. Dans le cadre institutionnel choisi, il faudra alors déterminer les pouvoirs respectifs de l'assemblée locale et de son exécutif, sur un mode présidentiel, parlementaire avec engagement de la responsabilité de l'exécutif devant l'assemblée locale, ou spécifique (confusion du poste de président de l'assemblée et de chef de l'exécutif local, sans engagement de la responsabilité ni possibilité de dissolution), avec un protection particulière des pouvoirs de l'opposition. S'ajoutent à cette problématique la possible intervention dans le processus du représentant local de l'Etat central ou des populations, avec toute

la gamme de pouvoirs envisageable (pouvoir d'injonction, de subrogation, droit de pétition populaire voire de révocation).

Parallèlement, cette décentralisation intelligente doit mettre en place les moyens de **contrôle et de contestation** des deux niveaux territoriaux en relation. Selon les conceptions, la tutelle des autorités centrales ou déconcentrées sur les autorités locales élues peut être a priori ou a posteriori, lourde ou allégée, directe ou médiatisée devant le juge. La France a attendu par exemple 1982 pour affaiblir la toute puissance du préfet qui était l'exécutif du département et de la région, et qui pouvait contester personnellement les décisions municipales. Force est de constater que l'allègement de cette tutelle en 1982 a relancé l'action locale et permis de réaliser des investissements lourds que l'Etat n'arrivait plus à assumer (établissements scolaires, entretien des routes, construction d'infrastructures culturelles ou sportives), de mettre en place des politiques de soutien économique aux entreprises plus efficaces, ou plus généralement d'alléger la lourdeur bureaucratique qui paralyse bien souvent toutes les initiatives locales et nuit à la confiance mutuelle, base de toute construction sociale. Encadrées dans des plans nationaux d'aménagement du territoire ou des contraintes techniques et financières permettant à l'Etat de ne pas être débordé par ces initiatives locales, cet allègement s'est donc révélé salutaire à la fois pour les autorités locales et pour les autorités nationales.

Signalons toutefois que ces moyens de contrôle et de contestation ne sauraient aller dans un seul sens et concernent également les autorités locales élues qui doivent pouvoir contester à leur tour les décisions centrales/déconcentrées qui ne respecteraient pas leurs compétences ou leur opportunité d'appréciation. Cette contestation locale peut passer par le juge, ou par des instances spécifiques dont l'indépendance est garantie. Elle peut irriter ponctuellement le pouvoir central, mais elle est elle aussi un fondement incontournable de la confiance qui doit unir les deux pôles nationaux et territoriaux de la société en recomposition, et profite en fin de compte aux deux acteurs.

Pour aller plus loin, il semble nécessaire également de mettre en place des **lieux de dialogue** et de rencontre entre ces deux niveaux, afin que les élus locaux comprennent bien les enjeux des politiques nationales et puissent faire remonter à leur tour leurs attentes et projets. Ces instances peuvent être limitées aux seules politiques territoriales, mais peuvent aller plus loin pour intégrer les positions locales dans l'élaboration des politiques nationales, que ce soit par le biais d'une chambre parlementaire (cf Sénat français ou Bundesrat allemand) ou de conférences régulières comme en Espagne. Il est notable ici aussi de constater que l'existence de ce genre d'institutions, qui peuvent parfois contredire les projets gouvernementaux, est bénéfique à terme car permettant de maintenir le lien de confiance entre les deux niveaux et surtout d'élaborer des politiques nationales et locales plus pertinentes et mieux à même d'être appliquées par les autorités concernées.

Bien sûr enfin, les **compétences et finances locales** ne doivent pas être que symboliques ou systématiquement inféodées aux décisions centrales. Pour que les collectivités territoriales adhèrent au projet social national et qu'elles participent en confiance à leur niveau à sa mise en œuvre, elles doivent se sentir investies de pouvoirs réels et d'une capacité d'intervention efficace leur permettant de mettre effectivement en place des initiatives locales bénéfiques pour tous et leur laissant une certaine marge de manœuvre et d'invention. Car le fonctionnement bureaucratique du Centre est bien souvent trop lié à ses propres contraintes et habitudes pour percevoir les solutions les plus pertinentes et porteuses de développement.

Ainsi donc, la création d'un double territorial est une nécessité que tout pouvoir central affronte. Sa mise en œuvre peut se faire sur un mode conflictuel, bousculer les traditions du pouvoir et sa volonté de contrôle absolu, mais elle est également porteuse d'une énergie nouvelle qui peut déboucher sur une rencontre bénéfique pour tous. Sans doute le Pouvoir central doit alors savoir lâcher prise et devenir un peu plus souple, acceptant la consécration de pouvoirs locaux pouvant

déterminer leurs propres politiques. Pour se rassurer, il peut mettre en place des systèmes de contrôle pour éviter qu'ils ne s'opposent de trop aux décisions centrales et pour les inscrire dans des politiques nationales fondées sur l'intérêt commun sans pour autant étouffer leur vivacité. En tout état de cause, l'acceptation de cette évolution est bien souvent une nécessité incontournable. Même la France a connu d'une certaine manière ces changements, bien que les récentes réformes semblent un peu trop détruire les identités locales et renforcer le pouvoir de coordination de l'Etat et l'instrumentalisation des collectivités. Sans en rester au constat amer du film *Le Guépard* de Luciano Visconti « *il faut que tout change pour que rien ne change* », sans doute le pouvoir central doit-il savoir évoluer et faire ces concessions s'il veut garder les moyens de sa reproduction et refonder un pacte social seul à même de faire face aux nouveaux enjeux du XXI^e siècle.

Christophe Chabrot
christophe.chabrot@univ-lyon2.fr