

Déconcentration et décentralisation

Alexis de Tocqueville définissait la centralisation par « la concentration en un même lieu et dans une même main le pouvoir de diriger ». Longtemps règle historique de la construction et du renforcement de l'Etat unitaire, la centralisation rencontre depuis quelques temps déjà un mouvement contraire prônant l'allègement et la meilleure répartition de compétences étatiques. Dans cette optique s'inscrivent les systèmes de la déconcentration et la décentralisation. Précisons tout d'abord la signification, par une définition exhaustive de ces deux termes. La déconcentration peut être définie comme un aménagement du pouvoir administratif de l'Etat, au moyen duquel les services centraux délèguent aux services locaux, dits à ce titre déconcentrés ou extérieurs, la gestion effective de l'administration et la mise en œuvre des politiques publiques, et cela sans remettre en cause l'unicité du pouvoir central. Quant à la décentralisation, il s'agit plutôt d'une latitude accordée aux collectivités territoriales, institutions juridiquement distinctes, donc à un niveau local, en matière décisionnelle et budgétaire, toujours sous la surveillance de l'Etat. Elles possèdent de cette sorte une personnalité morale et une plus grande autonomie, suite à plusieurs vagues successives qu'il conviendra de préciser par la suite. Plus largement, ces deux mouvements, et ce, depuis les origines de la III^{ème} République tendent à répondre à l'allègement de la place de l'Etat dans l'administration du pays. Le juriste Hauriou dénomme la coexistence de ces deux systèmes, la « co-administration ». Il faut distinguer dès le début une différence élémentaire, non pas de degré, mais bien de nature entre déconcentration et décentralisation. Les deux phénomènes s'inscrivent en France dans un cadre d'Etat unitaire accordant une autonomie partielle mais refusant un caractère étatique aux collectivités territoriales. Ainsi, elles ne possèdent pas de personnalité morale étatique, mais disposent d'une certaine forme d'autogestion administrative. Ce changement se confirme depuis la loi Droits et libertés des régions, départements et communes, adoptée le 2 mars 1982, laquelle affirme le caractère décentralisé de l'organisation du territoire. Mais au-delà d'une différence de moyens, la déconcentration comme la décentralisation visent toutes deux à décharger l'Etat et à améliorer la gestion à un niveau local, qui à travers un agent du pouvoir central, qui en intégrant le citoyen au processus d'administration. Dans ces conditions, il convient de s'interroger sur la mise en place de ces réformes, également sur leur exécution, et si elles ne sont pas en concurrence directe. Pour cela, il faudra dans un premier temps revenir sur la création et les sources de la décentralisation puis de la déconcentration, en observant qu'elles obéissent à la même logique. Puis, leur nature ayant été précisée, nous nous intéresserons à leur mise en œuvre par leurs exécutants, à savoir par les collectivités territoriales dans un cas, et par l'exemple du préfet dans le second.

1

I L'aboutissement de la réforme de l'Etat unitaire

La présence de la réforme de l'Etat dans le débat public s'est accentuée depuis quelques décennies, et c'est dans ce cadre que le terme de déconcentration est né. Elle vient directement compléter le processus de décentralisation dans une version plus politique. Il faut dès lors se pencher sur l'origine de ses deux phénomènes relevant de la même volonté, mais de moyens différents. A Le processus avancé de la décentralisation Si elle concerne au premier chef les collectivités locales, la politique de décentralisation peut s'analyser comme une politique publique impulsée et conduite par le sommet de l'Etat, « en matière de décentralisation le pouvoir politique gouverne de façon centralisée » affirme JC Thoenig en 1992. Il s'agit donc d'une politique institutionnelle. La décentralisation est sans nul doute une réorganisation des compétences la plus d'actualité depuis le dernier quart de siècle. Elle étend pourtant ses racines jusque dans le siècle précédent. En effet, dès les débuts de la III^{ème} République, le 10 août 1871, les départements ont acquis l'élection des conseillers généraux au suffrage universel direct. Ce n'est que le premier pas de la décentralisation, même s'il est vrai qu'on pourrait le faire remonter à la Révolution de 1789. L'étape suivante, sans doute la plus décisive, prend place avec les lois Defferre du 2 mars 1982, du 7 et 22 juillet 1983

précisant le statut des régions, de l'élection du conseil régional, et le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. Il est parfois nommé acte I de la décentralisation. On trouve par la suite les lois de 1984 et 1985 portant sur le statut de la fonction publique territoriale, celles de 1992 sur la coopération intercommunale, puis en 1999 avec la loi Chevènement, les référendums locaux et le statut des élus, et enfin la loi de 1995 sur le développement et l'aménagement du territoire. La deuxième étape importante est la réforme constitutionnelle de 2003 qui inscrit dans la Constitution le caractère décentralisé de l'organisation étatique. L'achèvement de l'acte II s'est effectué par la promulgation de la loi relative aux libertés et responsabilités locales en août 2004. Cet ensemble de loi marque évidemment la volonté politique de redistribuer les pouvoirs de l'Etat au profit des collectivités territoriales, avec comme objectifs principaux l'efficacité et le développement de la « démocratie de proximité » depuis la loi de 2002. Un bilan est dressé régulièrement à propos des politiques locales, comme par exemple en matière d'action sociale ou d'intervention économique. Les collectivités territoriales bénéficiant d'une plus large autonomie sont, entre autre, les régions, les départements ou encore les communes. Ce redéploiement de compétences ne saurait se suffire à lui-même si l'Etat n'accordait pas les ressources nécessaires à la bonne application des mesures et décisions prises par les différentes collectivités territoriales. A ce titre, il a été aussi prévu un transfert de ressource, garanti par l'article 72-2 de la Constitution, où il est affirmé qu'elles « peuvent [en] disposer librement dans les conditions fixées par la loi ». Les collectivités acquièrent ainsi la possibilité de garantir leur autonomie de gestion des politiques publiques. Mais ce statut d'autonomie accordés aux collectivités territoriales n'a cependant rien à voir avec un quelconque caractère étatique. En effet, la structure de l'Etat unitaire ne permet pas une telle évolution des pouvoirs octroyés, puisque cela va directement à l'encontre avec cette notion. Il est fait parfois mention de « tutelle » de l'Etat, même si ce terme n'apparaît pas directement dans les textes. En effet, l'article 72 de la Constitution

2

établit que « le délégué du gouvernement a la charge [...] du contrôle administratif », c'est donc lui qui exerce une forme de contrôle des décisions prises des collectivités territoriales. B La déconcentration, mutation de l'organisation administrative La déconcentration est, dans son essence, une technique d'organisation qui consiste à distribuer les agents ainsi que les compétences au sein d'une personne morale, depuis une administration centrale vers des services déconcentrés. Le terme a été inventé par L.Audoc en 1865, il précise bien que la déconcentration n'est pas l'inverse de la centralisation mais une de ses modalités, la seule viable d'après lui. Le processus s'appuie sur l'argument du décret du 28 mars 1852 : « on peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près ». G.Defferre déclare le 24 novembre 1982 que « la décentralisation ne sera pleinement efficace que si elle est accompagnée d'une très large déconcentration des tâches de l'Etat ». Ce processus poursuit donc les mêmes buts que la décentralisation, mais par un biais plus administratif. Selon la charte de déconcentration du 4 juillet 1992, la déconcentration devient « la règle générale de la répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat » dans l'article 1 du décret d'application de la loi ATR de 1992. Elle précise également que le gouvernement est à la tête à la fois des administrations centrales et des services déconcentrés qui composent l'administration civile de l'Etat (article 1.1), que les administrations centrales conservent un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle (article 2), et que l'échelon territoriale est la circonscription régionale ainsi que le département et l'arrondissement (article 3). De plus, en s'appuyant sur la loi du 6 février 1992, les autorités déconcentrées ont la compétence de droit commun, ce qui marque sans doute une évolution. La déconcentration joue sur une différence de niveaux. On distingue la région, le département (circonscription de droit commun), l'arrondissement, le canton et la commune. Cette distinction peut également se faire dans des circonscriptions relatives à la déconcentration, comme les cours d'appel de Justice, les académies pour

l'Education nationale ou encore les Régions militaires. Ainsi, il existe désormais une direction départementale de l'équipement (DDE), et au niveau régional, une direction régionale de l'équipement (DRE). D'un point de vue de l'aménagement du territoire, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi LOADT), datant du 4 février 1995, insiste sur la réorganisation des administrations dans les départements. Dans une certaine mesure la décentralisation permet de répondre aux critiques de la macrocéphalie de l'administration centralisée sur Paris, reprenant le concept de JF Gravier dans Paris et le désert français sorti en 1947. Il en a d'ailleurs résulté une réforme de l'aménagement du territoire et par exemple à influencer sur la création de la DATAR.

Ainsi décentralisation comme déconcentration visent dès lors un objectif proche, leurs buts convergent sur la question de la rationalisation de la gestion de l'Etat et de l'intégration si possible les populations locales. J. Chevallier parle de « décentration » pour illustrer les deux systèmes, avec le même déplacement du centre vers la périphérie. Ils obéissent à la même logique, mais s'organisent différemment. Il faut alors remarquer que, sur un plan juridique, la décentralisation puise sa source dans la Constitution elle-même, à l'article premier notamment, tandis que la déconcentration tire ses origines de décisions purement

3

administratives. Il en résulte inévitablement une différence quant à leur exécution et surtout quant à leurs acteurs et leur statut. II Une divergence de mise en oeuvre La mise en oeuvre effective de la réforme de l'Etat se réalise, dans le cas de la décentralisation comme de la déconcentration, par l'intervention de divers acteurs. Sur ce point, il convient de remarquer leur différence de nature, voire les contradictions qui en découlent. Si pour chacun leur pouvoir est réel, il n'en reste pas moins strictement et légalement limité. A Le citoyen au cœur de la décentralisation L'une des caractéristiques majeures de la décentralisation, c'est bien sûr le renforcement des collectivités territoriales, qui ont par là acquis une personnalité morale, mais bien plus encore la place du citoyen dans le processus de gestion de leur vie quotidienne. En effet, les différentes élections au suffrage universel direct, comme les élections cantonales assurent leur représentation. Les collectivités infra nationales n'agissent pas selon une orientation unique, mais obéissent à l'Etat. En outre, il y a autant de politiques que de collectivités. En ce sens, la proximité des citoyens engendre des inégalités de droits et de traitements selon la collectivité. On peut discuter dans ces conditions du progrès démocratique alors que l'égalité de droit est consacrée dans la Constitution. La décentralisation peut être perçue comme l'intégration du citoyen ou, au contraire, comme un moyen au service du désengagement de l'Etat. Mais ce désengagement ne peut se vérifier que dans la mesure où le montant des ressources allouées aux collectivités territoriales est inférieur à celui utilisé précédemment par l'Etat pour effectuer les mêmes tâches. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs sanctionné le processus de réforme avant la réforme constitutionnelle visant la reconnaissance de la région comme collectivité de droit commun et la possibilité d'un droit d'expérimentation, encadré par une loi organique. Il a estimé que la présence de la mention de l'organisation décentralisée de la France dans la Constitution comme contraire aux normes. Selon lui, la décentralisation relève plus de l'organisation administrative de l'Etat que d'un principe constitutionnel, heurtant par ailleurs la notion d'égalité et d'indivisibilité. Le droit à l'expérimentation va aussi à l'encontre du principe d'égalité. Cependant la réforme constitutionnelle a été adoptée. Les collectivités territoriales ont d'abord vocation à « prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon » selon l'article 72 de la Constitutions modifié en 2003. Il s'agit là du principe de subsidiarité. Cependant, une fois encore, la libre administration reste limitée par l'absence de la mention de « libre gouvernement » ou de « libre réglementation » du fait du principe d'unicité du pouvoir normatif. Il faut ajouter que, malgré cette limite, la décentralisation possède un caractère bien plus démocratique que la déconcentration du fait des élections au sein des collectivités territoriales. En effet, le citoyen est rapproché par ce phénomène de la

gestion et le développement des politiques publiques locales en désignant démocratiquement ses représentants dans les différents conseils et aux différents échelons de l'administration locale. La décentralisation apparaît en ce sens comme un facteur de renforcement de la démocratie locale, d'ailleurs de plus en plus revendiqué par les citoyens, intéressés dans le processus décisionnel de mesures qui les touchent directement.

4

B La déconcentration par les agents de l'Etat Le système de la déconcentration s'appuie largement sur les agents de la fonction publique. Ces agents et les services auxquels ils sont rattachés sont soumis au principe de la hiérarchie, et donc au contrôle par leur supérieur. Il s'exerce sur les personnes par le biais de nominations ou de sanctions disciplinaires, mais aussi sur des actes administratifs. Dans ce cas, le supérieur est en mesure d'annuler des décisions de ses subordonnés, leur adresser des instructions ou reformuler les décisions déjà formulées. La déconcentration, malgré un éparpillement des agents sur le territoire, au plus proche des populations, permet de maintenir l'unité de l'institution, ainsi que de rapprocher l'action administrative de la personne morale déconcentrée des administrés. Le critère d'efficacité est la norme en matière de déconcentration, l'action de l'Etat s'en trouve plus rapide. Odilon Barrot affirme ainsi, en image, que « c'est le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche ». Il convient d'observer l'état d'avancement de la déconcentration à l'échelle du pays. Cela représente l'immense majorité des agents de l'administration de l'Etat (plus de 90%), et mobilise les deux tiers des ressources. Elle s'effectue dans un cadre géographique précis, au niveau des circonscriptions, comme il a été précisé plus haut. Les agents de la déconcentration relèvent de l'administration centrale et préfectorale. Le préfet en est sans aucun doute le meilleur symbole. En effet, selon l'article 13 de la Constitution : « le Président de la République nomme les préfets » en Conseil des ministres. Les décrets du 14 mars 1964 font de lui le délégué du gouvernement, le représentant de chaque ministre, il anime et coordonne les services des administrations civiles de l'Etat et assure la direction générale de l'action des fonctionnaires de ses services. En outre, il est le garant et le juge du respect des lois et des procédures au sein de son administration. Il exerce une prérogative de contrôle sur le territoire qu'il administre. Ses pouvoirs ont été modifiés par la suite par le décret du 10 mai 1982. Bien que disposant de pouvoirs étendus, il obéit à une toute autre logique que la décentralisation puisque le principe de hiérarchie, présent dans l'administration s'applique dans le cas de la déconcentration. De plus, il existe un contrôle spécifique en matière de défense nationale, de sécurité sanitaire, d'urbanisme, ou d'économie. Pour cette dernière, il a été créé depuis 1982 et 1984 des Chambres Régionales des Comptes (CRC) chargée de ce contrôle. Le préfet caractérise donc bien le phénomène de la déconcentration, par le fait qu'il demeure le représentant du gouvernement, donc de l'Etat, de l'administration centrale au plus près de la population. Un nouveau décret est paru en 2004 afin de préciser la réforme de l'Etat territorial.

Bibliographie : Droit administratif, Jean Rivero, Jean Waline, Dalloz Droit administratif, Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Patrice Chrétien, Sirey Précis de droit administratif, Pierre-Laurent Frier, Montchrétien La décentralisation, Xavier Greffe, La découverte