

1871 et la décentralisation : l'anniversaire oublié

« Hegel fait quelque part cette remarque, note Marx, que tous les grands événements et personnages historiques se répètent pour ainsi dire deux fois. Il a oublié d'ajouter : la première fois comme tragédie, la seconde fois comme farce »¹.

Certes l'abandon — ou le dépassement — bienvenu du matérialisme historique conduit à ce que nul ne croie plus aussi benoîtement à de telles répétitions. Il n'en demeure pas moins que, dans certaines occurrences, celles-ci frappent l'esprit. Ainsi en va-t-il des grands mouvements de la Décentralisation.

Nul ne se souvient plus des mouvements décentralisateurs de la Constituante² et du Girondisme³ triomphants, tant en raison de leur caractère éphémère que des retours centralisateurs et dévastateurs⁴ qui suivirent. Mais ces moments, tragiques, furent fondateurs.

L'histoire retient pourtant, bien plus que les lois de 1789 et de 1792, les réformes timorées, mais plus durables, des lois de 1831, de 1834 et de 1837.

Un siècle après, de nouveau l'histoire frappe deux fois. Une fois tragiquement, en 1871-1872, puis une fois plus calmement en 1884. Et là encore, le vrai anniversaire, le premier, est éclipsé, très injustement par le second.

Quiconque ira interroger l'histoire de la décentralisation à la fin du XIXe siècle pensera en effet, immédiatement, aux grandes lois décentralisatrices et notamment à la loi du 5 avril 1884. Cette loi, à l'époque comme aujourd'hui⁵, reste perçue comme audacieuse, après la grande peur de ce qu'avaient été la Commune et ses révoltes — aujourd'hui magnifiées sans nuance — en 1871.

¹ Citation de K. Marx puisée in J. Tulard, « Le 18 Brumaire ou Comment terminer une révolution (Une journée dans l'histoire », Perrin, p. 175.

² Avec le fameux article 7 de la loi du 22 décembre 1789 (« Il y aura une municipalité en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne »). Naissent ainsi environ 44 000 communes en France, sur des territoires plus étroits que les anciennes communautés villageoises et que les villes, en général pluri-paroissiales. Mais les préoccupations fiscales (le registre paroissial, lui, n'avait pas brûlé lors de la « grande peur » de l'été 1789 au contraire des livres de comptes des fermiers généraux)... Les 14 et 22 décembre 1789, l'Assemblée Nationale de la Constituante dote la France de ses nouvelles institutions locales très décentralisées, originales et avec un régime de tutelle entre collectivités (voir notre ouvrage « L'histoire des maires » aux éditions du Journal des Maires).

³ Continuatrice de la Constituante, la Législative maintient, jusqu'en 1792, une politique décentralisatrice. Se déploie à une véritable décentralisation, dont le département est le grand bénéficiaire. La démocratie communale se trouve d'ailleurs renforcée, notamment par l'obligation, en 1792, de la publicité des séances et de la responsabilité de la commune en cas d'illégalité de ses actes.

⁴ En résumé, à deux ans de réelle décentralisation succèdent deux années de reprise en mains « anti-fédéraliste » (anti-girondine) et révolutionnaire. La décentralisation est morte, au profit d'une déconcentration poussée. Puis la convention thermidorienne tentera de revenir à la décentralisation, vite supprimée par le Consulat puis l'Empire pour schématiser à très, très grands traits.

⁵ A ces sujets, lire J. Ferry, rapport du 26 mars 1877, repris dans *La République des citoyens*, Paris, Imprimerie nationale, t. I, 1996. Voir aussi J.-L. Bœuf, « Et le maire devint l'élu... de tous ! », in *L'histoire*, mensuel, n°286, Avril 2004. Dans le même sens, voir https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Historique_complet.pdf

Et pourtant, il faut rendre aux parlementaires de 1871, voire à Thiers⁶, ce qui leur revient : lorsque la III^e République s'installe face à la Commune de Paris, elle fait adopter, à titre provisoire, l'élection du maire par les conseillers municipaux, et ce dès par la loi du 14 avril 1871 (vite suivie par une loi départementale la même année), pour revenir ensuite sur ce principe en 1876, avant que de rétablir, définitivement cette fois, l'élection des maires en 1882...

Le principe de l'élection était ainsi fondé dès 1871. Les grandes bases de la Démocratie, de l'autonomie des collectivités, étaient posées dès 1871, prolongeant des réflexions antérieures et des débats où, déjà, étaient posées toutes les problématiques qui, aujourd'hui encore, sont les nôtres.

Mais qui s'en souvient ? La loi de 1884, plus acceptable car apaisée et adoptée par la génération qui a fait les manuels d'histoire, ensuite, a éclipsé cette œuvre. Pourtant, cette réalisation était hardie et difficile dans le contexte d'un pays battu au terme d'une guerre extérieure puis fracturé par la guerre civile.

A la veille puis au lendemain de la chute du second Empire : un débat déjà mûr, conforme à nos propres lignes de fracture

Dès la fin des années 1850, le débat était mûr. En 1858, Morny lui-même regrettait l'héritage des siècles selon lequel :

*« Grâce à l'appareil législatif que nous a légué le passé, on ne peut pas remuer une pierre, creuser un puits, exploiter une mine, élever une usine, s'associer, et pour ainsi dire user et abuser de son bien, sans la permission ou le contrôle du pouvoir central ».*⁷

Le parallèle est extraordinaire avec une autre citation, d'Alexis de Tocqueville cette fois, et portant quant à elle sur la fin de l'Ancien Régime :

*« Les villes ne peuvent ni établir un octroi, ni lever une contribution, ni hypothéquer, ni vendre, ni plaider, ni affermer leurs biens, ni les administrer, ni faire emploi de l'excédent de leurs recettes, sans qu'il intervienne un arrêt du Conseil [du Roi] sur le rapport de l'intendant. Tous leurs travaux sont exécutés sur des plans et d'après des devis que le Conseil a approuvés par arrêt. C'est devant l'intendant ou ses subdélégués qu'on les adjuge, et c'est d'ordinaire l'ingénieur ou l'architecte de l'Etat qui les conduit (...). Le Gouvernement a la main dans toutes les affaires des villes, dans les moindres comme dans les plus grandes (...) si nous allons des villes aux villages, nous rencontrons (...) la même dépendance. (...) »*⁸

Voici donc que Morny brossait le même constat pour s'approcher des lignes libérales et décentralisatrices d'un Tocqueville. Morny était certes un esprit fort indépendant, voire original. Mais, installé dans le régime comme dans la famille Napoléonienne, voici donc qu'à l'aube de

⁶ Certes peu décentralisateur lui-même.

⁷ Cité par E. Poitou, *La Liberté civile et le Pouvoir administratif en France*, Charpentier, 1869, p. 120, n. 1. Repris par J.-Ph. Feldman. *Exception française*, Odile Jacob p. 672.

⁸ Alexis de Tocqueville, « *L'Ancien-Régime et la Révolution* ». Citation tirée de l'introduction (p. 12-13) de l'excellent ouvrage d'André Chandernagor, *Les Maires en France XIX^e – XX^e siècles*, Editions Fayard, 1993.

l'Empire libéral il se faisait comme les libéraux le chantre d'une rupture assez radicale avec un héritage qui devait au moins autant à Napoléon 1^{er} qu'à la Monarchie.

Jules Simon peu après ne faisait pas un autre constat ⁹.

La réflexion avança grandement avec le fameux programme de Nancy ¹⁰ : Dix-neuf lorrains, notables, intellectuels ¹¹, élus, s'élèvent contre la centralisation parisienne. De 1860 à 1863, parurent, à Nancy, cinq volumes intitulés "Varia : morale, politique, littérature" et en 1865, "Un projet de décentralisation" (programme de Nancy) ¹². Citons ce texte :

« Ce n'est point à rompre l'unité française que travaillent les décentralisateurs : autre est leur but [qui est] la prétention d'obtenir que la province, où vivent les quatorze quinzièmes de la population de l'Empire ne soit plus en tout et toujours la très humble tributaire de Paris ; que les citoyens soient quelque chose et que les fonctionnaires cessent d'être tout. »

Le projet fait vite florès et se trouve, plus ou moins, repris par de nombreux hommes politiques, par la grande presse parisienne et, surtout, de province...

Le jeune avocat Jules Ferry, enthousiaste, écrit ainsi aux auteurs du Programme de Nancy :

« La réforme provinciale est sortie de l'abstraction, elle a pris pied dans les réalités politiques ; elle vit et marche enfin, du jour où elle a trouvé, dans la province elle-même, des soldats et des apôtres. Il n'y a qu'une manière d'être libre, c'est de le vouloir. La liberté se prend, ne se mendie pas. Quand la province voudra, quand l'idée réformatrice qui part avec vous aujourd'hui pour faire son tour de France aura rallié toutes les forces dispersées ou endormies, toutes les intelligences comprimées, toutes les activités sans emploi que la centralisation décline et sacrifie, il n'y aura ni pouvoirs ni partis qui tiennent : le municipalisme sera le maître.

[...]. Si vous voulez être un peuple laborieux, pacifique et libre, vous n'avez que faire d'un pouvoir fort. Fractionnez-le donc, pour l'affaiblir. [...]. La France a besoin d'un Gouvernement faible. [...] Mes souvenirs ne remontent pas encore bien haut, et j'ai pu déjà constater et suivre pas à pas, pour ainsi dire, l'évolution qui s'est faite dans la démocratie intelligente. Nos centralisateurs se cachent ou se convertissent. C'est que les libertés municipales sont essentiellement démocratiques. Rien n'est plus propre qu'une vie communale active et puissante à favoriser cette fusion des classes qui est le but de la démocratie, à rapprocher les distances, à atténuer par l'accessibilité indéfinie des fonctions locales, par l'exercice de magistratures peu compliquées, mais honorées et importantes, l'inégalité des conditions, à rendre le riche plus bienveillant et le pauvre moins amer, à faire pénétrer [...] le sentiment de la réalité politique et le respect de la loi. [...] J'aurais voulu voir disparaître de votre projet ce mot dangereux et faux de tutelle administrative. [...] il faut faire une bonne

⁹ Jules Simon, La Liberté politique, Hachette, 5e éd., 1881, p. 288 et suiv.

¹⁰ Le Lotharingisme en vint même alors à équivaloir à nos mots de régionalisation ou de décentralisation, et ce assez vite, même si c'est surtout ensuite avec Barrès que le terme acquerra sa notoriété. Voir : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Lotharingisme>.

¹¹ avant que le mot n'existe...

¹² Notre résumé s'inspire, en plus court, de celui, fort bien fait, du Sénat in <https://www.senat.fr/evenement/archives/D18/1851B.html>

classification des objets qui sont d'intérêt national, mettre ici ou là les matières mixtes, réduire même, s'il le faut, la sphère des attributions communales, mais, si étroite qu'on la fasse, instituer un self government, et ne pas faire comme la loi française qui semble n'avoir multiplié les attributions de la commune que pour accumuler les titres de sa servitude. »¹³

Glissant sur cette vague, Napoléon III, lui-même, s'essayant — avec l'éphémère mais réel succès que l'on sait — à un peu de libéralisme politique, ouvrit la cage de la centralisation par deux lois, timides, en 1866 et en 1867, accroissant le nombre des délibérations des conseils généraux et municipaux libérées de toute approbation administrative préalable.

Surtout, une commission extraparlamentaire présidée par Odilon Barrot fut instituée le 22 février 1870. M. J.-Ph. Feldman résume ainsi ses travaux :



L'Histoire des maires - couverture de l'ouvrage de l'auteur - Les éditions « Journal des Maires » - 2010

« afin de fortifier l'autonomie des collectivités locales. Elle aboutit à plusieurs lois, votées entre juin et août, qui règlent les élections et qui accroissent les attributions des conseils. À la suite de la chute du Second Empire, le gouvernement de la Défense nationale prend le décret du 16 septembre 1870 aux termes duquel le conseil municipal élit le maire. Mais si l'Assemblée nationale élue l'année suivante manifeste des prédispositions à la décentralisation, il n'en va pas de même d'Adolphe Thiers. En effet, le chef de l'exécutif, tout à son

admiration pour Napoléon, exècre la décentralisation qu'il juge néfaste à l'unité nationale. »¹⁴

1871 : construction de la France décentralisée

Les blocs de granit sur lesquels la France décentralisée furent bâtis, ont été posés, comme des fondations, sous l'Ancien Régime, sous la Révolution puis l'Empire, sous la Restauration, au fil des grandes lois connues de la IIIe puis de la Ve République, certes.

Mais il est usuel d'oublier le tout début de cette IIIe République et l'an 1871. Et pourtant, c'est alors que furent alors fondées les grandes bases de notre décentralisation.

Tout portait à ce petit miracle administratif. Tout était à rebâtir¹⁵. Divisés, peu républicains, les parlementaires convergeaient autour de quelques grandes bases : reconstruire le pays, tourner les

¹³ « Quand Ferry et Thiers s'intéressaient aux libertés locales », Jean Garrigues, in *Parlement[s], Revue d'histoire politique* 2013/2 (n° 20), pages 109 à 121.

¹⁴ Synthèse intéressante, mais avec des propos, à nuancer peut-être s'agissant de Thiers, de J.-Ph. Feldman, *Exception française*, Odile Jacob.

¹⁵ Et à ce titre, seuls les tenants de la *Cancel culture* auront l'immaturation d'oublier, à ce stade, de rappeler les apports d'auteurs comme E. Renan et son extraordinaire « *Réforme intellectuelle et morale de la France* ».

pages sombres de la Défaite puis de la Commune, éviter — même pour les monarchistes — la tyrannie d'un pouvoir central.

Le programme de Nancy, globalement, leur convenait, à quelques exceptions dont Thiers lui-même (et encore...).

La loi du 14 avril 1871 sera à ce titre une loi de compromis, et donc une loi équilibrée qui pouvait durer. Certes, en matière électorale, le compromis n'était pas appelé à persister puisque seules les communes de plus de 20 000 habitants — hors Paris — pouvaient bénéficier d'un maire élu. Surtout, c'était une loi de compromis avec les idéaux, pour partie fédéralistes, de la Commune, qui ne fut écrasée qu'un petit mois ensuite.

Surtout, ce texte fut suivi par une autre loi, en date du 10 août 1871, voulue plus par le Parlement que par le Gouvernement. Comme le notèrent MM. J.-B. et J. Duvergier :

*« Le gouvernement n'a pas paru bien convaincu que des changements immédiats fussent indispensables. Mais l'Assemblée nationale saisie par l'initiative de plusieurs de ses membres, n'a pas hésité à consacrer beaucoup de temps et de soin à l'examen des projets qui lui ont été soumis. »*¹⁶

Cette seconde loi de 1871 mit en place l'architecture départementale suivante :

- une assemblée délibérante (le conseil général, dont notre actuel conseil départemental est l'héritier), renouvelable par moitié tous les trois ans.
- un préfet exécutif du département (mais en devant « faire avec » la majorité départementale)¹⁷, d'une part, et exerçant une tutelle a priori, d'autre part. Cet édifice durera 111 longues années. Maurice Hauriou, juriste célèbre¹⁸, constatera quelques décennies plus tard qu'avec les réformes de 1866 et de 1871, « au lieu d'être un auxiliaire, le conseil général est devenu une autorité parallèle et même en certains cas, supérieure au Préfet. »¹⁹
- un exécutif collégial (commission départementale préfigurant la commission permanente).

Le droit du département de la Seine fut quant à lui régi par la loi du 16 septembre 1871, correspondant à des territoires dont les régimes restent spécifiques autant que complexes.

Le député Claude-Marie Raudot, ardent décentralisateur, voulait 24 grandes régions très autonomes, selon un régime que ses adversaires considérèrent comme fédéraliste. Une accusation qui eût valu la guillotine en d'autres temps, et qui là ne fit que susciter l'hilarité de ses

¹⁶ J.-B. et J. Duvergier, Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat, 1871, p.182.

¹⁷ Paul Louis Gabriel Bethmont (député ; futur premier président de la Cour des comptes) et quelques autres députés avaient ferrailé pour obtenir que le préfet ne fût pas l'exécutif départemental. Mais, déjà, l'exécutif national avait peur des pouvoirs de grands élus locaux. Cette grande peur mit plus d'un siècle à s'estomper...

¹⁸ encore célébré par l'immense majorité des publicistes.

¹⁹ Maurice Hauriou, Précis de droit administratif, 8^e éd. 1914, Sirey, p. 262.

adversaires²⁰. Les temps étaient apaisés. Mais ils n'étaient pas mûrs pour la régionalisation ni pour la différenciation. 150 ans après, ils commencent à peine de l'être...

Une forte continuité, depuis lors, des traits saillants, positifs ou non, de notre décentralisation

Les traits de notre décentralisation étaient posés. Avec leurs mérites et leurs défauts.

Au nombre des défauts, Maurice Hauriou, souligne qu'une fois de plus l'uniformisme national et l'existence de communes à la fois petites et dotées de larges compétences n'était pas inconditionnellement à louer :

« Il est bon de savoir que la France est à peu près le seul pays à avoir adopté une législation uniforme aussi peu en rapport avec la réalité des choses. Dans la plupart des pays on distingue plusieurs catégories de communes. »²¹

Ce grand universitaire reportait ainsi des critiques déjà portées à l'Assemblée nationale en 1837, le député Alexandre-François Vivien ayant pour sa part plaidé sans succès pour des régimes juridiques différents entre villes et villages²².

Mais la doctrine de l'époque comme celles des générations suivantes, dont Maurice Hauriou, saluèrent largement ces réformes puis leur mise en pratique, notamment pour ce qui était de l'institution départementale ainsi renforcée, décentralisée, démocratisée :

« Les bienfaits de cette organisation nouvelle sont assez évidents pour frapper les esprits les plus prévenus. Depuis la loi du 10 août 1871, grâce surtout à la création de la commission départementale, la vie locale s'est éveillée dans le département. Quarante années de fonctionnement régulier ont donné aux conseils généraux le sentiment de leur pouvoir en même temps que celui de leur responsabilité. Ils ont bien géré les services départementaux. Ils ont fait des créations et commencé des réformes... [...] On pourra étendre encore dans l'avenir les attributions de ces conseils généraux et par conséquent . »²³

Ces réformes vinrent. Mais bien après.

En 1871, sur les décombres d'une défaite, un Parlement, à peine soutenu par l'exécutif, avait bâti une vraie décentralisation. Avec une vraie autonomie. Des pouvoirs forts. Mais un régime très peu différencié entre types de territoires.

Nous vivons encore dans ce même régime. Les strates se sont multipliées, parfois avec un certain désordre. Mais nous conservons depuis lors un régime égalitaire, mais uniformément

²⁰ J.-B. et J. Duvergier, Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat, 1871, p.182.

²¹ Maurice Hauriou, Précis de droit administratif, 8^e éd. 1914, Sirey, p. 290.

²² J.-B. Duvergier, Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat, 1837, p.228.

²³ Maurice Hauriou, Précis de droit administratif, 8^e éd. 1914, Sirey, p. 263 et ss.

décentralisateur, loin de tout différentialisme, de tout fédéralisme, mais aussi loin de toute centralisation telle que celles connues avant 1871.

Avec à chaque fois des révolutions à répétition et à éclipses.

Les grandes réformes de 1884 masquèrent celles de 1871, pourtant plus importantes. Tout comme celles de 1834 et de 1837 avaient fait oublier celles de 1789 et de 1792... puis que celles de 1982 masquent les avancées considérables en ce domaines accumulées au fil des années 1970. Parce que les sociétés sont oublieuses... mais aussi parce que l'histoire est un sport de combat politique, avec les armes contraires, mais puissantes, que sont la célébration, d'une part, et l'oubli, d'autre part.

Et pourtant, le cent-cinquantième anniversaire de ces réformes de 1871 mérite bien, sur le terrain de la décentralisation, de sortir de l'oubli. Et de ne pas être totalement masqué par d'autres célébrations des autres événements, pourtant moins consensuels, de la même année.

Eric Landot

Avocat - cabinet Landot & associés spécialisé dans le droit public et des collectivités territoriales
Docteur en droit public - auteur notamment de L'Histoire des maires - Editions du Journal des Maires - 2010