

LES PRÉSIDENTS
DE LA V^e RÉPUBLIQUE :
JACOBINS OU GIRONDINS ?

81

« J acobins, ne tuez pas la paix ! » C'est à propos de la Corse que l'ancien Premier ministre Michel Rocard s'était ainsi exprimé dans une tribune au *Monde* le 31 août 2000. Celui-là même qui décidera plus tard d'y « aller dormir¹ ». Les mots sont forts, la plume énergique et l'auteur, alors député européen, s'adresse à ses « amis jacobins », cercle dont il ne s'exclut pas : « Je suis, amis jacobins, aussi fier que vous, sinon davantage car, député européen, j'évalue mieux la force, comme les différences par rapport à nos concitoyens d'Europe ou du monde, des principes qui ont fait la République française et qui scellent son unité. » Au moment où notre Constitution s'apprête à dépasser les soixante années d'existence, avec peut-être un article spécifique dédié à la Corse, il est utile de se pencher sur les grands débats et controverses qui ont agité nos sphères académiques et se sont parfois concrétisés dans des lois constitutionnelles. L'œuvre est immense et les positionnements doctrinaux à son image. Entre vénération et répulsion, comme si l'ombre originaire du général de Gaulle devait, en même temps que planer pour toujours, enfermer les commentateurs dans un clivage idéologique. Nul doute que de nombreux hommages seront rendus à ce texte fondamental, entre célébrations révérencielles et commémorations en demi-teinte. Nul doute que l'événement ne passera pas sous silence, comme les « bilans », « passé et avenir », « permanence et mutations » et souhaits d'une VI^e République fleuriront dans les librairies juridiques. Soixante

1. Lettre écrite deux ans avant sa mort, et lue par son fils aîné lors de la cérémonie au temple de l'Étoile; publiée dans le journal *Libération* du 17 juillet 2016.

années pendant lesquelles les adversaires se sont plus exprimés en tant que tels que les partisans, critiquant à la fois son absence d'identité originelle et son incapacité à la surmonter. Pendant que certains dénonçaient sa « misère »², d'autres plaidaient pour son maintien : « Vaille que vaille, écrivait Guy Carcassonne, la V^e République garantit l'essentiel. Heureusement qu'elle est assez solide et efficace pour n'avoir pas suivi le système politique dans ses capilotades récentes, et, au contraire, pour en avoir sensiblement atténué les effets ; retouchons-la sans hésiter, mais sans la compromettre³. »

82

Et en soixante ans, elle ne se compromet jamais. Malgré des retouches substantielles dont certaines auraient pu changer sa face : l'élection du président de la République au suffrage universel direct, le quinquennat ou la place accordée aux territoires, pour ne citer qu'elles. Cette dernière a marqué fortement nos institutions, sans en changer véritablement la nature. D'un État centralisateur, la République française a pourtant glissé doucement, acte par acte, vers une organisation décentralisée. Nulle volonté ici de dresser un quelconque « bilan », dont le terme, outre son aspect trop économique, est inadapté au format et dépasse la volonté de l'auteure. D'innombrables études d'envergure ont été consacrées à l'histoire de la décentralisation et notamment aux réformes constitutionnelles successives. Au moment où l'actuel président de la République fait du « pacte girondin » l'un des piliers de son quinquennat, il est juridiquement utile de replacer ces termes dans le contexte général d'une République, et politiquement passionnant de se souvenir des discours de nos exécutifs sur ce thème aussi clivant que le sont les grands débats dits de société.

Commençons par les termes – révolutionnaires – du débat. L'antagonisme entre la Montagne, unitaire, et la Gironde, « fédéraliste », semble naturel alors même que certains auteurs plaident pour l'abandon d'une opposition scientifiquement fautive⁴. À l'époque révolutionnaire, « l'objectif des [jacobins] était de mettre en place une République unifiée,

2. Bastien François, *Misère de la V^e République*, Paris, Denoël, 2001.

3. Guy Carcassonne, « Société civile et État, un nouvel équilibre ? », *Cahiers français*, n° 300, janvier-février 2001, p. 61. Bien que trop modestes pour pouvoir constituer un « hommage », ces quelques lignes, comme l'ensemble du numéro de cette *Revue*, sont dédiées à Guy Carcassonne. Le plus libéral d'entre nous qui respectait toutes les croyances, surtout ma passion pour mon île qu'il trouvait « délicieusement irrationnelle », quand je tentais, sans souvent y parvenir, une analyse objective. Talent, tendresse et bienveillance.

4. Cf. en ce sens Marcel Dorigny, *Les Girondins et le libéralisme dans la Révolution française*, thèse de doctorat en histoire de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, sous la direction de Michel Vovelle, dactylographiée, 1992.

indivisible et centralisée; toute concession faite aux spécificités locales pouvant être interprétée comme une atteinte à l'unité de la nation⁵ ». D'où le découpage de la France en quatre-vingt-trois carrés identiques dessinés par Thouret. Même si le choix en faveur du projet de Mirabeau peut être interprété « comme un premier écart d'importance avec les principes de jacobinisme originel et doctrinaire⁶ », il n'en demeure pas moins que l'empreinte des jacobins va marquer durablement les esprits et institutions. Plus que celle des girondins dont l'unité, déjà, peine à s'affirmer. Tous les girondins ne venaient pas de la Gironde et il fut vite difficile de les distinguer des brissotins ou rolandistes. Condamnés à mort par le Tribunal révolutionnaire le 30 octobre 1793, les girondins ne cessent cependant de fasciner et leur histoire racontée par Lamartine, qu'il présente comme « une œuvre intermédiaire entre l'histoire et les mémoires », a sans doute contribué au mythe⁷. Mais il est un fait que c'est bien plus à travers le jacobinisme que s'est racontée notre histoire républicaine. Prisme qui pourrait ainsi – non sans sévérité – se résumer : « Le récit territorial jacobin puis républicain nie et combat la diversité territoriale⁸. » Tout comme la monarchie constitutionnelle avant elles, puis les Empires, les II^e, III^e et IV^e Républiques se doteront d'une organisation administrative centralisée. Dès lors, centralisation jacobine et modèle républicain iront de pair.

83

C'est dans le sens commun que l'opposition, malgré ses faiblesses, sera ici utilisée. Dans le sens traditionnellement employé dans les discours politiques, le jacobinisme renvoyant à une vision centralisée de la République, le girondisme à celle d'un centre respectant la volonté des territoires de se différencier. Qu'en a-t-il été pour les présidents de la V^e République française ? Assurément, une typologie serait aussi complexe qu'artificielle. Complexe car, du point de vue de la décentralisation, il est plus juste d'évoquer les positions des exécutifs, tant les Premiers ministres ont joué un rôle fondamental dans cette évolution. Artificielle car aucun des présidents n'avait réellement une position tranchée « en faveur » ou « contre » les territoires. D'ailleurs, s'ils pouvaient

5. Nicolas Kada, Romain Pasquier, Claire Courtecuisse et Vincent Aubelle (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017, entrée « Jacobinisme », p. 627.

6. *Id.*

7. Alphonse de Lamartine, *Histoire des Girondins*, Paris, Furne et Cie-W. Coquebert, 1847, t. 1, p. 111.

8. Romain Pasquier, « Différenciation et décentralisation », in Nicolas Kada (dir.), *Les Tabous de la décentralisation*, Paris, Berger-Levrault, 2015, p. 173.

84 être nettement favorables à ce que le président de la République a qualifié à l'été 2017 de « pacte girondin », à l'image de son prédécesseur, aucun n'était « contre » le décongestionnement du pouvoir. Et dans ce débat, les origines culturelles des hommes, les traditions idéologiques n'étaient jamais bien éloignées des postures partisans. Peut-être plus qu'aucune autre, la question de la décentralisation est hautement politique, et les pouvoirs accordés aux territoires ont fluctué au gré des alternances politiques, parfois dans des proportions radicales. L'histoire législative de la clause générale de compétence est à cet égard un chef-d'œuvre d'atermoiements et de revirements. La Constitution a été épargnée de ces vicissitudes et a suivi une évolution qui n'est pas près de s'achever. D'un caractère « indivisible » jusqu'à la prochaine et possible indépendance de la Nouvelle-Calédonie, en passant par la constitutionnalisation de son organisation « décentralisée », la V^e République peut aussi se raconter à travers le récit du rapport entre le centre et les territoires. Récit qui rend légitime une approche chronologique, pour mieux y positionner nos huit présidents et mieux comprendre le « pacte girondin » qui devrait trouver une traduction dans la prochaine révision constitutionnelle.

CHARLES DE GAULLE
ET LE DANGER DE « L'ÉQUILIBRE NOUVEAU »

L'histoire des territoires sous la V^e République commence par la question de la Communauté et des sécessions. Communauté qui ouvre alors le texte fondamental (« La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution, instituent une Communauté [...] ») et ne perdurera que quatre années. Sécession de la Guinée lors du référendum du 28 septembre 1958, qui sera bientôt suivie de celles du Mali, de la République malgache et des autres membres de la Communauté. La présidence de Charles de Gaulle est surtout marquée du sceau des indépendances des anciennes colonies. Point ici de référence à une quelconque tradition révolutionnaire: il s'agit avant tout d'offrir aux anciennes colonies un droit de décider pour elles-mêmes. « Nous avons reconnu à ceux qui dépendaient de nous le droit de disposer d'eux-mêmes. Le leur refuser, c'eût été contredire notre idéal [...], nous attirer la réprobation du monde [...]. Il est tout à fait naturel qu'on ressente la nostalgie de ce qui était l'Empire, tout comme on peut regretter la douceur des lampes à huile, la splendeur de la marine à voile, le charme du temps des équipages. Mais quoi ? Il n'y

a pas de politique qui vaille en dehors des réalités⁹. » L'indépendance de l'Algérie clôturera de manière dramatique l'épisode de la France colonisatrice. Pour le Général, ce sera aussi l'aveu douloureux mais nécessaire d'une autodétermination inévitable, sonnante le glas du prestige impérial.

Du point de vue des territoires métropolitains, la première présidence de la V^e République est marquée par une volonté de bousculer les maillages traditionnels. Les années de Gaulle sont celles de la création du Secrétariat général pour les affaires régionales, de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (la DATAR), des préfets de région, des communautés urbaines et des commissions de développement économique régional (les CODER), l'instauration de tranches régionales du Plan, ou encore la présentation régionalisée des dépenses budgétaires et la conception des métropoles régionales d'équilibre.

Trois dates clés des présidences de Gaulle marquent la volonté de l'exécutif de réorganiser les centres d'impulsion du pouvoir. Le décret du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les départements et à la déconcentration administrative fait de la régionalisation l'un des éléments de la rénovation de l'État. Le 24 mars 1968, dans un discours prononcé lors de l'inauguration de la cinquantième Foire internationale de Lyon, Charles de Gaulle appelle de ses vœux le deuil de l'ancien mode d'organisation du pouvoir : « L'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain. » Après des années, des siècles de centralisation, Charles de Gaulle ouvre ainsi, en girondin républicain, l'ère de la décentralisation. Son discours de Quimper, le 2 février 1969, accentue cette priorité, au premier rang des leçons qu'il tire de Mai 68. C'est aussi à cause de cela – et surtout de la réforme envisagée du Sénat – qu'il quittera le pouvoir. En même temps que d'être une date clé de la politique décentralisatrice, le 27 avril 1969 sera aussi celle de la chute.

85

9. Allocution radiotélévisée du 14 juin 1960, citée par Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel et Julie Benetti, *Histoire de la V^e République*, 16^e éd., Paris, Dalloz, 2017, p. 62, § 19.

GEORGES POMPIDOU,
LA CONTINUITÉ DÉCENTRALISATRICE

86 « Mon devoir m'est tracé par son exemple. » Georges Pompidou, s'exprimant ainsi lors de son discours d'investiture à l'Élysée le 20 juin 1969, est avant tout, peut-être pour son plus grand malheur, l'ancien Premier ministre du dernier monarque. Dans un grand nombre de domaines, dont celui de la décentralisation, il poursuit la politique de son prédécesseur. C'est son Premier ministre qui fera référence au jacobinisme lors de son discours d'investiture, le 16 septembre 1969. En effet, plaidant pour la « nouvelle » société au détriment de la société bloquée, Jacques Chaban-Delmas associe « le fonctionnement défectueux de l'État » à « la vieille tradition colbertiste et jacobine » et appelle de ses vœux une revalorisation des collectivités locales qui « étouffent sous le poids de la tutelle ». Et Jacques Chaban-Delmas de présenter la décentralisation comme l'un des ingrédients de cette nouvelle société : « Le nouveau levain de jeunesse, de création, d'invention qui secoue notre vieille société peut faire lever la pâte de formes nouvelles et plus riches de démocratie et de participation, dans tous les organismes sociaux comme dans un État assoupli, décentralisé, désacralisé. Nous pouvons donc entreprendre de construire une nouvelle société. »

Concrètement, c'est sous la présidence de Georges Pompidou qu'est votée la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions. Cette loi confère aux régions le statut d'établissement public et leur confie le développement économique régional, la participation à l'élaboration et à l'exécution du Plan, la réalisation d'équipements d'intérêt régional. Le discours de Saint-Flour, souvent présenté comme le discours principal sur la politique agricole, est aussi un beau plaidoyer pour la décentralisation qui rappelle que toutes les créations ayant vu le jour sous Charles de Gaulle étaient aussi le fait de son Premier ministre d'alors. Georges Pompidou, s'exprimant dans son village natal de Montboudif le 26 juin 1971, rappelle l'importance de décongestionner le pouvoir qui ne saurait s'exercer que dans la capitale. Dans la lignée d'une tradition girondine, l'homme du Cantal entend favoriser la déconcentration et la décentralisation : « Déconcentration, c'est-à-dire remettre aux administrations locales, départementales, aux préfets et directeurs départementaux ou régionaux, des pouvoirs de décision qui, à l'heure actuelle, appartiennent aux administrations centrales. [...] Décentralisation, c'est autre chose, cela veut dire que, surtout à partir du moment où l'administration et, notamment, l'administration préfectorale et l'administration préfectorale

régionale se trouvent détenir davantage de pouvoir, il est normal et il est naturel, et il est même nécessaire qu'elle trouve en face d'elle une représentation des citoyens. »

VALÉRY GISCARD D'ESTAING :
AMÉNAGER LA FRANCE SANS « LA MORCELER »

La présidence de Valéry Giscard d'Estaing n'est pas associée à la décentralisation, comme le sera la suivante. Mais, pour autant, le jeune président ne freine pas le processus initié par ses deux prédécesseurs. Bien au contraire, il s'y rattache explicitement dans son discours prononcé à l'occasion du quinzième anniversaire de la DATAR, le 14 février 1978 : « Création de la V^e République, l'aménagement du territoire, c'est d'abord une volonté. Une volonté de tous les gouvernements successifs, des présidents successifs, le général de Gaulle, le président Pompidou, qui avait pris la décision, comme Premier ministre, de créer la Délégation à l'aménagement du territoire, puis volonté de l'actuel président de la République de construire, de développer et de moderniser la France. » Volonté « que le géant parisien [...] ne freine plus l'épanouissement des économies régionales ». Et le président Giscard d'Estaing de finir son discours sur cette nouvelle politique d'aménagement du territoire qui, en décentralisant les responsabilités, « bouscule des préjugés et des habitudes ». Nul doute que la vision centralisatrice jacobine est implicitement visée par le Président, qui dénonce dans la même allocution la « boulimie parisienne ». Dans son discours prononcé sept mois plus tard à l'occasion de la Conférence nationale d'aménagement du territoire à Vichy, Valéry Giscard d'Estaing fait de la redistribution des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales « de base » l'une des orientations nouvelles du développement régional. Mais cette fois, contrairement au contenu du discours précédent, le président de la République insiste sur l'unité que l'effort de décentralisation ne doit pas éclater : « La France ne peut pas avoir autant de politiques agricoles que de clochers, autant de politiques industrielles que de préfectures. Mais, une fois ce cadre général tracé, l'aménagement de l'espace doit devenir la responsabilité des cinq cent mille élus locaux de la base. » Il termine son discours en présentant la décentralisation comme un outil d'aménagement et de gouvernement de la France, tout en précisant que, « à cet égard, aménager la France ne veut pas dire la morceler ».

Dans la continuité de la politique décentralisatrice initiée par ses prédécesseurs, la loi du 15 mai 1975 portant réorganisation de la Corse

crée deux départements, la Corse-du-Sud et la Haute-Corse, réunis au sein de la région Corse. Celle-ci se détache de la Provence-Côte d'Azur. Le projet de 1969 sur la régionalisation et la réforme du Sénat comportait des dispositions relatives à la Corse. L'une disposait que « le département de la Corse est doté, en raison de son insularité, d'institutions de caractère régional » (art. 3), et l'autre que « le département de la Corse exerce, outre les compétences qui lui sont dévolues par les lois et règlements en vigueur, celles qui sont conférées aux régions » (art. 41). Dispositions qui expliquaient aussi sans doute la victoire du « oui » au référendum de 1969 en Corse...

88 La présidence Giscard d'Estaing sera également marquée par le rapport *Vivre ensemble* de la Commission de développement des responsabilités locales, installée par le président de la République et présidée par Olivier Guichard, premier délégué de la DATAR¹⁰. Outre pour son contenu, qui inspirera les réformes décentralisatrices suivantes, le rapport est célèbre pour la force des termes, désignant un « État gonflé », « englué dans le quotidien », accusant une centralisation excessive et inefficace. Centralisation qui s'explique par trois facteurs essentiels : le goût du recours hiérarchique, qui pousse à en appeler toujours à une autorité supérieure ; le goût de l'égalité, qui peut la transformer en uniformité ; et le goût de la sécurité, qui entraîne toujours, *in fine*, la sollicitation de l'État central. Inspiré dudit rapport, un projet de loi sur « le développement des responsabilités locales » est déposé au Sénat, adopté en première lecture le 22 avril 1980 mais sans toutefois être discuté à l'Assemblée nationale.

FRANÇOIS MITTERRAND : « FAIRE ACCOMPLIR
À LA DÉCENTRALISATION UN PAS DÉCISIF »

L'expression est de François Mitterrand lui-même, lors de son discours prononcé au cours de son second septennat, à Moulins le 22 mars 1990. Les propos du premier président de gauche de la V^e République sont ceux d'un ancien professionnel de la politique locale. Non seulement François Mitterrand le rappelle-t-il, mais encore place-t-il sa posture girondine sous le sceau de cette expérience. Dans le discours précité, il explique ce lien qui a influencé ses premiers choix politiques depuis l'Élysée : « Les choix que j'ai faits avec le gouvernement de la République en 1981, en 1982, étaient aussi le résultat de l'expérience, ce n'étaient pas des pensées préconçues, ce n'était pas un système sorti préfabriqué d'un cerveau,

10. Paris, La Documentation française, 1976.

ce n'était pas une fantaisie. J'avais vécu moi-même la vie d'un élu local. J'ai été, Mesdames et Messieurs, j'ose à peine le dire, l'élu du même département pendant trente-cinq ans, cela fait bientôt quarante-quatre ans. J'ai été conseiller général trente-deux ans, toujours naturellement du même canton, dans le Haut-Morvan, président du Conseil général pendant dix-sept ans, carrière interrompue par le scrutin de 1981. Mais j'aimais exercer ces mandats. J'y ai trouvé un grand accomplissement. Maire également d'une petite ville, petite commune, quelque trois mille habitants, pendant vingt-deux ans. Bref, un ensemble d'expériences qui m'éclairent le plus souvent dans la manière dont je conçois mon rôle aujourd'hui de président de la République pour essayer de comprendre le mieux possible et la nature des Français, et la nature de leurs institutions, le tempérament, le sens de l'avenir, le goût au travail, les équilibres. » Rendant hommage à l'audace du décret du 22 décembre 1789, François Mitterrand souligne la persistance des aspirations centralisatrices séculaires : « C'était aller contre une tradition quasiment millénaire et même sans doute contre le tempérament des Français, qui aujourd'hui encore, même ceux qui chantent le plus fort les louanges de la décentralisation, résistent mal au désir, là où ils se trouvent lorsqu'ils exercent une fonction d'autorité, d'y exercer une nouvelle forme de concentration du pouvoir réduite à leur circonscription. C'est le tempérament des Français avec, par-dessus le marché, une administration centrale qui ne cesse pas de regretter les beaux jours et qui rêve d'y revenir. » Assurément, si nous devons céder à la tentation d'appliquer le qualificatif de jacobin ou celui de girondin à François Mitterrand, c'est le second, et lui seul, qui serait pertinent.

89

L'histoire n'est pas ingrate envers le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation du quatrième président de la V^e République, dont le nom restera associé à ce qu'on appelle désormais le premier acte de la décentralisation, la grande œuvre du premier septennat. Préparée par Gaston Defferre, la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est promulguée le 2 mars 1982. Complétée par les lois du 22 juillet 1982 et des 7 janvier et 22 juillet 1983, puis par une vingtaine de lois et une centaine de décrets en seulement quatre années, l'ensemble est d'autant plus novateur qu'il s'inscrit dans un pays fortement marqué par l'esprit centralisateur. Nul besoin de rappeler ici le contenu de cette réforme qui, sans passer par la révision de la Constitution, modifiera substantiellement, et de manière irréversible, la façon de penser les rapports entre l'État et les territoires. L'un des principaux paradigmes de notre histoire constitutionnelle, de la monarchie

à la République, en passant par l'Empire, est renversé. Sous le second septennat, la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 et celle du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire viennent renforcer la réforme entreprise dès l'accession au pouvoir de François Mitterrand. Lequel avait réussi la réforme dont dépendait la santé du pays: «La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire», avait-il déclaré lors du conseil des ministres du 15 juillet 1981, avant d'immédiatement ajouter: «Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire.» Le lien entre sa présidence et le territoire se manifeste aussi à l'égard de la Nouvelle-Calédonie en crise. C'est son Premier ministre Michel Rocard qui, dès son arrivée à Matignon, s'emploiera à chercher une solution et obtiendra la paix.

90

JACQUES CHIRAC : « ENTRE L'ÉTATISME JACOBIN
ET UN FÉDÉRALISME IMPORTÉ »

Sous les deux présidences de Jacques Chirac, l'entreprise décentralisatrice se poursuit avec plusieurs lois importantes: la loi du 12 juillet 1999, qui consacre un nouveau statut de l'intercommunalité, la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000, dont la structure repose sur l'exigence de solidarité, le développement durable, le renforcement de la démocratie et de la décentralisation, et la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002. Du point de vue de la décentralisation, le second quinquennat est également marqué par la remise, en octobre 2000, au Premier ministre, Lionel Jospin, du rapport *Refonder l'action publique locale* par Pierre Mauroy. Parmi ses cent cinquante-quatre propositions figurent la généralisation de l'intercommunalité et l'élection au suffrage universel direct des structures intercommunales, l'instauration d'un conseil départemental au lieu du conseil général ou l'élargissement de la compétence des régions, pour ne citer qu'elles. Ensemble qui prépare l'acte II de la décentralisation, qui se concrétisera dans l'une des plus importantes révisions de la Constitution de la V^e République. Orchestrée par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République modifie substantiellement la Constitution.

Dans son discours prononcé à Rouen le 10 avril 2002, alors qu'il est en campagne, Jacques Chirac affirme sans ambiguïté et avec force sa volonté de rompre avec «l'étatisme centralisateur», la centralisation étant jugée «un handicap pour la France»: «L'aspiration des Françaises

et des Français à participer davantage aux décisions qui les concernent est de plus en plus forte. Ils veulent être consultés, écoutés, entendus. Ils en ont assez de l'étatisme. Ils veulent que le pouvoir central cesse de les traiter en sujets de la République [...]. Notre République doit être une vraie démocratie, de la base au sommet, pas une hiérarchie contrôlée par un État pyramidal qui prétendrait avoir réponse à tout, décider de tout, tout réglementer, uniformément, d'en haut et de loin.» Et le Président de refuser l'enfermement entre jacobinisme et girondisme: «Entre l'étatisme jacobin et un fédéralisme importé, plaqué sur nos réalités, contraire à notre histoire comme à notre exigence d'égalité, une voie nouvelle doit être inventée.»

Dans l'histoire de la décentralisation, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 occupe une place privilégiée. Désormais, l'organisation de notre République est «décentralisée». Le titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales est sensiblement modifié. La région fait son entrée dans le texte suprême, les collectivités territoriales à statut particulier sont expressément citées (art. 72, al. 1), la possibilité de désigner des collectivités «chefs de file» est ouverte (al. 5), le principe de subsidiarité est affirmé (al. 2), l'expérimentation est permise (al. 4), le pouvoir réglementaire des collectivités est affirmé (al. 3), de même que le principe de l'autonomie financière (al. 2). Par ailleurs font également leur entrée dans le premier alinéa de l'article 72 le droit de pétition et le référendum local décisionnel.

La politique très décentralisatrice de Jacques Chirac s'observe également par le prisme de l'outre-mer. Les modifications successives de la Constitution sont allées progressivement dans la voie de la reconnaissance de leurs spécificités: toujours plus de dispositions dérogatoires, de reconnaissances, même symboliques, «d'intérêts particuliers», «d'adaptations nécessaires», pour ne citer qu'elles. La destruction du mythe de l'uniformité a juridiquement débuté en 1998. Auparavant, il était fermement établi que seul l'État central détenait le pouvoir normatif initial et que, par conséquent, il ne saurait exister d'autres lois que celle de l'État. La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, complétée par la loi organique du 19 mars 1999, bousculait déjà considérablement, avant celle de 2003, la vision centralisatrice héritée de l'histoire. Dorénavant, l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie peut adopter des «lois du pays» sur une douzaine de matières, susceptibles de faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité de la part du Conseil constitutionnel. En 2003, la Constitution a décidé une fois pour toutes que l'unité ne signifiait pas nécessairement l'uniformité.

NICOLAS SARKOZY, UN JACOBIN MASQUÉ ?

Le président de la République élu en 2007 se sent obligé de rassurer les craintifs du retour du jacobinisme, en déclarant qu'à l'image de la démocratie la décentralisation est devenue « un bien commun ». Il le fait le 20 octobre, à Saint-Dizier, en annonçant les principales orientations de la réforme des collectivités territoriales dont il présente alors les trois principales dispositions. Tout d'abord, la création en 2014 d'un conseiller territorial qui siègera à la fois au conseil général et au conseil régional. « Ce n'est ni la mort des régions ni celle des départements, tente de rassurer le Président confronté à des critiques des partisans de la décentralisation, c'est l'émergence d'un pôle région-département doté d'élus communs. » Ensuite, le renforcement du pouvoir des intercommunalités et des métropoles; enfin, la spécialisation des compétences des différentes collectivités locales, seule la commune conservant la clause générale de compétence.

92

La simplification du désormais célèbre « millefeuille territorial » était l'une des missions assignées au comité de réflexion présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur. Dans son décret du 22 octobre 2008, le président de la République lui demande en effet « d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers, et de formuler toute autre recommandation qu'il jugera utile ». La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales est la traduction de l'un des chantiers prioritaires lancés en 2008. La question de la création des conseillers territoriaux et celle de la refonte de l'intercommunalité font l'objet de vives crispations au sein du Parlement et sont la traduction d'une certaine forme de rupture. Contrairement à ses prédécesseurs, mais dans une période il est vrai marquée par la crise économique, Nicolas Sarkozy insiste plus sur la simplification que sur la question des transferts de compétences. Rationalisation de la carte intercommunale, démocratisation des intercommunalités, suppression de la clause générale de compétence et création du conseiller territorial sont au cœur du nouveau dispositif, et sont associées par ailleurs à une réforme de la fiscalité locale (suppression de la taxe professionnelle) et des mécanismes de péréquation.

FRANÇOIS HOLLANDE : « MOI, PRÉSIDENT,
JE FERAI UN ACTE DE DÉCENTRALISATION »

Dès le débat télévisé de l'entre-deux-tours avec son adversaire, François Hollande marque sa volonté de redonner aux collectivités territoriales une confiance qui s'était effritée : « Moi, président de la République, je ferai un acte de décentralisation parce que je pense que les collectivités locales ont besoin d'un nouveau souffle, de nouvelles compétences, de nouvelles libertés. » Dans son discours prononcé à Dijon le 3 mars 2012, le candidat, à la manière de François Mitterrand dans le discours de Moulins précité, rappelle l'importance de ses mandats locaux et célèbre les lois Defferre qui, trente ans auparavant, « ont changé la France ». Dans son discours du Bourget, le futur deuxième président de gauche de la V^e République fait de la décentralisation l'une des « réformes de structure ». Une fois élu, il tient sa promesse et de nouvelles lois sont adoptées, dont certaines défont ce qui avait été précédemment fait : le conseiller territorial cher à Nicolas Sarkozy est supprimé par la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (dite loi MAPAM) réhabilite la clause générale de compétence pour les départements et les régions, introduit la désignation de chefs de file et crée la « métropole de Lyon » et le « Grand Paris ». Sous le second gouvernement Valls, la loi du 16 janvier 2015, dans un climat parlementaire bien plus conflictuel, redessine la carte des régions, et la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRE) du 7 août 2015 supprime de nouveau la clause générale de compétence pour les départements et les régions... Loi qui fonde aussi la naissance de la nouvelle collectivité de Corse au 1^{er} janvier 2018.

93

Y a-t-il eu un acte III de la décentralisation sous François Hollande ? Assurément, le Corrèzien, qui aime rappeler son attachement à son territoire, avait placé sa campagne sous les auspices d'une confiance restaurée. Tout aussi assurément, les lois adoptées sont très importantes du point de vue de la décentralisation, malgré des philosophies qui diffèrent sous les divers gouvernements. Mais la présidence de François Hollande est aussi un rendez-vous manqué avec la révision constitutionnelle, comme il l'a lui-même avoué devant les élus de l'Assemblée de Corse le 2 mars 2017 : « Vous avez souhaité une évolution constitutionnelle. De nombreux Corses appellent de leurs vœux cette révision qui consisterait à inscrire la collectivité de Corse au nom de son statut particulier, à l'article 72 de

la Constitution. Cette revendication n'est pas nouvelle mais, moi, je vais vous livrer là encore mon sentiment. D'abord, je partage cette vision, à force de tordre par la loi le statut particulier, sans aller jusqu'au bout de la démarche, le risque est celui de l'incohérence.» Et le Président d'avouer, pour la regretter, son impuissance à engager un processus de révision constitutionnelle faute d'une majorité qualifiée nécessaire.

EMMANUEL MACRON ET LE « PACTE GIRONDIN »

94 Ce processus regretté par François Hollande est envisagé par son ancien ministre devenu candidat, lors de son discours à Furiani du 7 avril 2017 : « Mais cette collectivité sera d'abord ce que les Corses choisiront d'en faire. Par la suite, est-ce qu'il faudra aller plus loin, modifier le cadre législatif et réglementaire, réviser la Constitution pour permettre de nouvelles adaptations ? Cette question, d'ailleurs, n'est pas spécifique à la Corse, elle concerne nombre d'autres territoires de la République. S'agissant de la Corse, beaucoup d'arguments juridiques et politiques ont été portés au débat, par le rapport du regretté Guy Carcassonne [...]. »

Le plus jeune président de la V^e République évoque quelques semaines plus tard sa volonté de changement de paradigme dans son discours au Sénat lors de la Conférence nationale des territoires du 18 juillet 2017 : « Le défi qui est le nôtre n'est pas d'aujourd'hui mais il est chaque jour un peu plus fort, c'est de conjuguer l'unité de la République qui nous a faits, cette mondialisation qui parfois bouscule des grands équilibres et dans laquelle nous avons à avancer, et la diversité de ces territoires qui est constitutive de nos identités, de notre identité profonde. » « C'est pourquoi, précise-t-il ensuite, [l'État] doit consentir à un changement de paradigme complet. Mais, au-delà de ce rôle de l'État, je crois profondément que, dans la très grande majorité des cas, les territoires en réalité savent mieux l'organisation qui est la plus pertinente pour eux. Il faut donc construire ce pacte girondin, que j'évoquais il y a quelques semaines, qui, sans briser l'unité nationale, redonnera aux territoires les moyens d'agir dans une responsabilité partagée. »

Pacte girondin dont Emmanuel Macron reprend l'idée devant le Parlement réuni en Congrès le 3 novembre 2017 : « Ce que nous ferons pour les institutions de la République, je souhaite le faire aussi pour nos territoires. Ne redoutons pas de nouer avec les territoires des accords de confiance. Nous savons tous combien notre France est diverse, combien est importante l'intimité des décideurs publics avec le terrain de leur action. La centralisation jacobine traduit trop souvent la peur élémentaire

de perdre une part de son pouvoir. Conjurons-là. Osons expérimenter, déconcentrer, c'est indispensable pour les territoires ruraux comme pour les quartiers difficiles ; osons conclure avec nos territoires et nos élus de vrais pactes girondins fondés sur la confiance et sur la responsabilité. »

Les termes sont forts, la volonté girondine proclamée avec enthousiasme. À l'occasion du centième Congrès des maires de France, venant de citer l'exemple de la Corse, et juste avant de rappeler son engagement à réviser la Constitution, le Président déclare : « Cette énergie que je veux rendre aux territoires implique aussi que nous acceptions de rompre avec une forme d'uniformité de traitement. L'égalité républicaine est un de nos grands principes, mais elle ne doit pas se traduire en une uniformité de la norme parce que les territoires ne sont pas plongés dans les mêmes situations. Nous avons donc besoin d'adapter aujourd'hui les normes, les capacités normatives pour répondre aux défis de nos territoires. »

95

Afin de mieux redéfinir les compétences des territoires, le président de la République met également en avant la nécessité de l'adaptabilité locale des normes, estimant qu'il faut « conférer aux collectivités une capacité inédite de différenciation, une faculté d'adaptation des règles aux territoires. Plutôt que de réfléchir à comment traiter tout le pays de la même façon, ayons une approche pragmatique et différenciée ». Engagement rappelé par le Premier ministre, Édouard Philippe, le 14 décembre 2017 à Cahors, lors de la Conférence nationale des territoires.

C'est donc en toute logique que ce dernier a, dans son discours du 4 avril 2018, affirmé la volonté de constitutionnaliser ce pacte girondin : « Le projet de loi constitutionnelle marquera également notre confiance dans la capacité des collectivités locales de métropole et d'outre-mer d'adapter elles-mêmes les règles qui régissent leurs domaines de compétence à la réalité de leur territoire. C'est un pacte girondin que nous proposons aux territoires [...]. » La question de l'expérimentation n'est pas évoquée. Le Premier ministre ne revient donc pas sur ce qui a fait l'objet de vives discussions et continue de soulever des interrogations : l'idée selon laquelle les collectivités pourraient pérenniser une expérimentation fructueuse.

Quant à la Corse, le Premier ministre a commencé par rappeler que les promesses de son insertion dans la Constitution allaient être tenues, mais en ajoutant immédiatement deux précisions. Tout d'abord, ce « pouvoir » accordé à la collectivité de Corse ne sera qu'un pouvoir d'adapter les lois de la République aux contraintes liées à l'insularité. Ensuite, l'ajout de la phrase « mais sous le contrôle du Parlement » prouve que l'intention du pouvoir central n'est pas d'offrir à la collectivité un pouvoir d'adaptation

«direct» en quelque sorte. À l'image de ce qu'il se passe déjà pour la plupart des départements et régions d'outre-mer, la collectivité devra sans doute demander une autorisation au Parlement, ce qui risque de conduire aux mêmes effets que ceux regrettés par certains parlementaires ultramarins. Le pouvoir d'adaptation de la majorité des départements et régions d'outre-mer n'est pas effectif et se révèle donc inefficace, le bilan de l'article 73 étant quantitativement et qualitativement très limité.

Le cas de la Corse prouve une chose. Dans tous ses discours, notamment celui de Bastia, le président de la République n'a jamais fermé la porte à des hypothèses plus hautes, souhaitées notamment par la majorité de l'Assemblée de Corse. Et lors des négociations entre lesdits élus et le pouvoir central s'est dessinée une sorte de carte binaire avec, d'un côté, des postures clairement girondines (celle du président de la République et du président de l'Assemblée nationale) et, de l'autre, jacobines (nettement 96 pour le président du Sénat, de manière bien plus discrète pour le Premier ministre). Illustration de la persistance de cette opposition séculaire, autrefois idéologique et partisane, devenue culturelle comme l'ont rappelé certains présidents dans leurs discours précités.

Au terme de cette étude, et malgré la diversité observée dans l'intensité des engagements politiques, une chose paraît certaine: bien qu'il y ait eu quelques retours somme toute mineurs et ponctuels, aucun président de la V^e République n'a renversé le mouvement décentralisateur initié par le premier d'entre eux.

R É S U M É

Peut-être plus qu'aucune autre, la question de la décentralisation est hautement politique, et les pouvoirs accordés aux territoires ont fluctué au gré des alternances politiques, parfois dans des proportions radicales. D'un caractère « indivisible » jusqu'à la prochaine et probable indépendance de la Nouvelle-Calédonie, en passant par la constitutionnalisation de son organisation « décentralisée », la V^e République peut aussi se raconter à travers le récit du rapport entre le centre et les territoires. La séculaire opposition entre jacobins et girondins, même éloignée de son sens révolutionnaire, semble persister. L'approche chronologique de ce grand récit permet d'y positionner nos huit présidents et de mieux comprendre le « pacte girondin » qui devrait trouver une traduction dans la prochaine révision constitutionnelle.