

A l'attention de M. J. Delmas
Par son souvenir et en l'acte sympathique, après
lecture d'un remarquable article de M. Aurias et la loi
de l'Etat. Sur la loi des lois

Extrait des *Dossiers de l'Action Populaire.*

Revue bi-mensuelle, sociale, religieuse, familiale, économique
(trois éditions, 25, 35, 45 fr.)

Spécimen sur demande. — Editions Spes, 17, rue Soufflot, Paris (V^e).

l'opinion. Il était bon que cela
ait été dit, il serait meilleur que
après une réforme cela fût connu.

J. Delmas

La Décentralisation en 1927

Le décret-loi Albert Sarraut, du 5 novembre 1926, a-t-il contribué à l'avancement de la décentralisation administrative et sociale ? La réponse a été nettement affirmative de la part d'un grand nombre de publicistes. Nous voudrions reprendre l'étude de la question, comme suite à notre travail sur la *Décentralisation administrative et sociale*, paru, il y a vingt ans, dans la collection des brochures de l'*Action Populaire* (n° 160).

« La législation décentralisatrice n'a jamais éprouvé de recul », proclame un opuscule célèbre. Et c'est encore plus vrai aujourd'hui que dans le moment où cette phrase était écrite. S'il ne s'agit que de législation, la chose doit être accordée sans conteste. Mais, de son côté, la législation centralisatrice n'a cessé de progresser, depuis un quart de siècle. C'est le grand paradoxe de l'époque. Nous allons voir comment cette contradiction apparente se résout dans la pratique.

Les conditions de la décentralisation ne sont pas réalisées. — Pour qu'il y ait décentralisation, il faut et il suffit que l'Etat se retire de plus en plus de la Société, qu'il se confine de plus en plus dans ses fonctions propres, afin de les remplir avec plus de suite et d'énergie, qu'il s'en remette, autant et aussi souvent que possible, en la provoquant, à la spontanéité des individus, des familles, des communes, des provinces, des corporations et de tous les corps intermédiaires. Or, en raisonnant à priori, avant

de passer à l'examen direct des faits, quelqu'un peut-il sérieusement supposer, après un quart de siècle de jacobinisme, de communisme larvé, couronné par une guerre qui a mis l'Etat en posture d'accroître encore le champ de ses usurpations, que la France soit engagée dans les voies conduisant à la décentralisation ? Les doctrines en crédit, les principes dont s'inspirent nos gouvernants ne nient-ils pas radicalement la décentralisation ?

Le mouvement actuel. — Tous les événements se dirigent dans le sens du césarisme, n'importe avoué ou déguisé. Nous assistons, en effet, sous l'influence du rousseauisme combiné avec le marxisme, à un immense travail d'intégration de la Société dans l'Etat. Où va notre pays ? De quelle Icarie rêve-t-il ? M. Bergeret, l'harmonieux truchement d'Anatole France, ne nous l'a pas caché. Il entrevoit un paradis laïque

« où l'Etat sera sans désirs comme les dieux. Il aura tout, et
« il n'aura rien. Nous ne le sentirons pas, puisqu'il sera con-
« forme à nous, indistinct de nous. Il sera comme s'il n'était
« pas. L'Etat se supprimera lui-même en s'identifiant à toute
« l'activité sociale. »

M. Bergeret nous dore agréablement la pilule. Elle n'en est pas moins à base de communisme réalisé. Le jour où nous baignerons inconsciemment dans l'Etat comme nous baignons dans l'atmosphère, la civilisation chrétienne aura vécu. C'est à nous rapprocher de ce jour-là que tend continûment l'effort de nos majorités législatives. Et la survivance des autonomies individuelles, familiales, locales et corporatives dans l'avenir entrevu par Anatole France serait, à coup sûr, l'illogisme le plus impertinent du monde.

La législation décentralisatrice s'est enrichie de nouveaux textes, ce pendant que la matière même de la décentralisation s'est raréfiée. Les lois de décentralisation tournent à vide. C'est ainsi que l'antinomie se réduit.

Le décret Albert Sarraut.

Après avoir prononcé la suppression de 106 postes de sous-préfets sur 274, et de 70 secrétaires généraux de préfecture, après avoir « régionalisé » la justice administrative, M. le ministre de l'Intérieur, Albert Sarraut, n'a pas craint de porter la main sur les lois organiques de 1871 et de 1884, qui ont réglé le fonctionnement de l'administration départementale et municipale, sous la troisième République. Cette mesure a causé quelque émotion dans les milieux parlementaires et provinciaux. Elle a même pris, aux yeux d'une certaine école, les proportions d'un acte violemment exorbitant de notre droit public, et excédant, dans tous les cas, les limites du blanc-seing donné par les Chambres aux fins d'économies budgétaires.

L'économie ? M. Albert Sarraut, dans l'exposé de ses motifs, n'a pas caché qu'il ne l'avait recherchée que par surcroît.

« Ce serait restreindre étrangement l'esprit de la réforme et « en méconnaître l'inspiration essentielle, a écrit le ministre, « que de n'y voir qu'une question d'économie budgétaire. »

Avant tout, M. Albert Sarraut, saisissant, à ses risques et périls, l'occasion propice que lui offrait la procédure abrégative et sommaire du décret-loi, a voulu servir la cause de la décentralisation administrative et sociale. Il s'en est expliqué dans le somptueux langage que nos hommes politiques ont mis si fort à la mode ;

« Elle (la réforme) signifie quelque chose de plus haut ; elle « prépare une œuvre plus large ; à la compression de dépenses « qu'elle opère, elle veut juxtaposer, en l'amorçant, la contre-« partie prochaine d'un plus robuste épanouissement de l'activité « française..... Le redressement de notre pays appelle l'effort « d'un citoyen aux gestes plus libres !..... »

Le dispositif du décret. — Nous laissons de côté, comme étrangères à notre sujet, les mesures de *déconcentration*. Elles sont fort bien conçues et étudiées, et nous leur rendrons en passant toute la justice qu'elles méritent.

Elles complètent l'œuvre commencée par les décrets de 1852 et de 1861, en dressant une liste d'affaires qui, actuellement soumises à l'appréciation ministérielle, rentreront désormais dans la compétence des préfets, ce pendant que ceux-ci se déchargeront sur les sous-préfets restants d'une partie de leurs attributions ; en accordant aux assemblées locales de plus grandes facilités de réunion et en supprimant un certain nombre de formalités d'approbation, qui n'étaient que pures chinoiseries. Pour louables et avantageuses qu'elles soient, pareilles innovations ne touchent qu'à la forme de notre constitution administrative. Il faut y voir, pour reprendre une expression de Paul Deschanel, de la décentralisation au bénéfice, non des administrés, mais des fonctionnaires et des administrateurs.

Le rôle des conseils généraux. — Que reçoivent les assemblées départementales des mains de M. Albert Sarraut ?

Le droit de statuer définitivement sur toutes affaires départementales, — sauf recours pour excès de pouvoir ou violation de la loi — et, notamment, sur ces trois instruments financiers : *budget primitif, budget supplémentaire, compte administratif du préfet*, sauf dans le cas où une recette ordinaire ou extraordinaire aura exigé une approbation par décret.

Le droit de constituer des syndicats interdépartementaux, à l'imitation des syndicats de communes, autorisés depuis 1891.

Et, pour la *commission départementale*, le droit de se faire communiquer par le préfet le dossier de toutes les affaires à soumettre au conseil général, et, si bon lui semble, de convoquer celui-ci pour une durée maximum de quinze jours,

Le rôle des conseils municipaux. — Que reçoivent les assemblées communales ?

Le droit de statuer définitivement sur de nombreuses affaires du petit ordre, soumises jusqu'ici à l'approbation de l'autorité supérieure.

Le droit d'engager les communes, soit par voie d'exploit-

tation directe, ou de simple participation financière, dans des entreprises, même de forme coopérative ou commerciale.

De plus grandes facilités de réunion et de fonctionnement. Le maire pourra désormais convoquer de sa privée autorité le conseil municipal.

En somme, ces réformes ont pour fin principale d'accroître le pouvoir de dépense, déjà imparti à des assemblées locales enclines au gaspillage. Elles correspondent à la tendance collectiviste de l'époque : transférer à la caisse publique, pour en répartir le contenu entre clients et amis, la plus grande quantité possible de capitaux privés.

Le programme de Nancy. — Sous le point de vue administratif pur et simple, elles restent bien en deçà du fameux programme élaboré, en 1865, par les « dix-sept » de Nancy, sorte de mètre ou d'étalon, auquel doivent être rapportés tous les projets ou actes de décentralisation. Le programme de Nancy revendique pour le conseil général le « droit naturel » d'administrer ses propres affaires et de suppléer à l'inexpérience des communes. Il réserve à un comité ou directoire, sorte de petit ministère ou de haute mairie, dont notre commission départementale actuelle fournit une idée approximative, l'exécution des décisions prises en conseil général et l'exercice de la tutelle administrative, ce directoire devant emprunter aux préfetures une partie de leurs bureaux et avoir des fonctionnaires à ses entières nomination et dévotion. Le préfet, dans ce système, perd toute participation directe aux affaires du département et de la commune.

Le rôle des fonctionnaires départementaux est élargi. — L'audace ministérielle ne pouvait évidemment se porter à de tels excès qui n'eussent pas trouvé grâce devant la majorité parlementaire et les partis de qui elle émane. M. Albert Sarraut ne s'est pas proposé de diminuer les prises du préfet et du sous-préfet sur la vie locale. Il n'a pas dissimulé, au contraire, sa ferme volonté de confirmer en puissance et en prestige ces deux fonctionnaires :

« C'est pour accroître l'importance du rôle et de l'autorité

« des préfets que le ministre leur remet la plupart des attributions qui lui étaient conférées en matière d'administration départementale et communale par les règlements en vigueur... »

Quant au sous-préfet, placé à la tête d'un arrondissement élargi, investi d'un pouvoir propre de décision qui lui avait été refusé jusqu'ici, M. Albert Sarraut l'appelle à une action bien plus intense que par le passé sur les administrés. Le sous-préfet de demain laissera loin derrière lui le modeste sous-préfet de l'an VIII.

« Penché plus étroitement sur la vie communale, guide plus actif de ses initiatives, connaissant mieux chaque jour les facultés et les ressources du pays qu'il administre, pénétrant plus profondément surtout sa vie économique et les questions que posent les besoins et les moyens de son développement, le sous-préfet doit devenir une sorte d'*animateur*, au contact duquel les populations prendront mieux conscience des nécessités du progrès et de ses bienfaits..... C'est à des tâches de cette nature que, sous la direction éclairée des préfets, nous souhaitons voir se consacrer l'*activité créatrice* des sous-préfets, mieux dégagée du formalisme de la routine administrative. »

Il y a quelque chose d'infiniment touchant dans la sollicitude que les sous-préfets du type nouveau porteront à leurs administrés. Il nous sera toutefois permis de penser que cette sollicitude ne laisse pas d'apparaître inquiétante. C'est, pour ainsi dire, l'autre aspect du décret Sarraut.

La vraie notion de décentralisation.

En dépit des imperfections et des lacunes qu'il est aisé de relever dans notre législation décentralisatrice, les groupes sociaux, qui préexistaient à l'Etat et qui fondent sur cette préexistence leur droit à n'être pas absorbés par lui, ne seraient pas empêchés de se manifester par nos lois, pour peu qu'ils en eussent le vouloir et la force.

Quand les syndicats de communes et les syndicats de départements sont licites, quand, en vertu de la loi du 12 mars 1920, la mainmorte est rétablie au profit des syndicats professionnels, et au bénéfice même des profes-

sions libérales, la Société a tout ce qu'il faut, en théorie, pour faire aux empiétements de l'Etat une concurrence aussi efficace que légitime. La réalisation du programme de Nancy est, somme toute, assez avancée pour permettre à la décentralisation de se frayer les voies.

L'esprit centralisateur. — Mais gardons-nous de nous arrêter à la croûte des événements. En apparence, il ne subsiste que des vestiges de la constitution administrative de l'an VIII, faite pour l'exercice du pouvoir personnel sur une nation passive. Mais, si la lettre du texte a subi de nombreuses atteintes, l'esprit en est demeuré. Ce qui cause l'illusion, c'est que notre vieux régime administratif, aujourd'hui plus que tri-centenaire, en se combinant avec le parlementarisme, a changé de physionomie. Le département, la commune, se sont mis à fonctionner, suivant le mode parlementaire, à l'exemple de l'Etat, en ce sens qu'ils se caractérisent par un pouvoir exécutif et une assemblée soumise périodiquement à la réélection. Il en résulte, entre le présent et le passé, des différences voyantes mais superficielles. Si nous descendons un peu plus avant dans l'intimité de la vie nationale, nous constatons que les choses vont toujours dans le même sens. Les particuliers viennent former société et la société a tous les droits sur eux. C'est le contraire du *self-government*. Un parlementaire anglais éminent, sir Munro Butler Johnstone, qui fut le correspondant de Le Play, se refusait à établir la moindre différence de fond entre nos constitutions consulaires et nos constitutions parlementaires. La prérogative consulaire, de nos jours, a passé à nos représentants. Dans son périmètre d'influence, chaque sénateur et député est un neuf centième de premier consul.

Le quiproquo. — Nous sommes victimes d'un quiproquo, qu'un de nos grands juristes, M. Maurice Hauriou, l'éminent doyen de la Faculté de droit de Toulouse, avait depuis longtemps dénoncé. On ne s'entend pas sur le mot *Décentralisation*. Les champions des franchises communales et provinciales y voient la restitution par l'Etat de certains services publics soit à des particuliers, soit à des

pouvoirs autonomes organisés en dehors de lui. Or, la *Décentralisation*, telle que la comprennent nos dirigeants, et M. Albert Sarraut tout le premier, n'est qu'une *manière d'être de l'Etat*, relative à l'administration locale et à l'administration des intérêts spéciaux. L'Etat, c'est le souverain, c'est-à-dire le suffrage universel, ceux qui le représentent et qui souvent le régissent. Quand le suffrage universel nomme directement certaines autorités locales ou spéciales, il est permis d'y voir, en quelque manière, un fait de décentralisation, mais s'opérant au sein même du régime étatiste, donc indistinct et inséparable de celui-ci.

Nous ne voyons pas bien ce qu'on pourrait objecter, au nom des faits, contre cette logique. Il suffit d'avoir étudié notre code administratif et d'avoir observé d'un peu près la marche des institutions locales pour s'estimer contraint d'accorder à M. Maurice Hauriou ses conclusions.

Les rouages supprimés, dans l'appareil qui transmet le mouvement du centre aux extrémités de la nation, ont été remplacés par des rouages plus énergiques encore. Au nombre de ceux-ci, nous rangerons la centralisation des partis, en suite de laquelle les élections locales, même jusque dans les hameaux, s'effectuent sur des plates-formes de politique générale et sur des mots d'ordre imposés par des comités parisiens ; la formation du Sénat délégué aux corps élus locaux et les incitant ainsi à subordonner l'exercice de leurs attributions propres à des préoccupations politiques ; le cumul des mandats électifs qui laisse aux membres du pouvoir central : ministres, sénateurs, députés et, sous de certaines réserves, fonctionnaires, la faculté dont ils usent tous, de se faire attribuer en province la qualité de membre et de président du conseil général, de conseiller municipal et de maire. On a vu réapparaître, dans les actes administratifs, cette formule du premier Empire : le *sénateur-maire*, comme si la mairie de certaines métropoles fût attachée encore à une sénatorerie. Ce sont des causes très agissantes de confusion entre les affaires de l'Etat et celles du département et de la commune. Toute mesure décentralisatrice se trouve ainsi annulée du fait de cette gestion directe des intérêts locaux par ceux-là mêmes qui sont l'Etat.

Le syndicalisme actuel est centralisateur. — Nous n'aurons garde d'omettre un phénomène plus récent qui ne va guère moins à l'encontre de la décentralisation, c'est-à-dire le *syndicalisme bureaucratique*. Sous l'influence des syndicats de fonctionnaires qui ont réussi à imposer à l'Etat, à défaut de la reconnaissance *de jure*, la reconnaissance *de facto*, le département et la commune en sont venus à n'avoir plus de serviteurs relevant de leur obéissance. L'autonomie des corps intermédiaires s'en est trouvée réduite encore, puisqu'ils ne peuvent plus redresser l'exécution de leurs décisions, même quand celle-là trahit celles-ci.

La vie locale décline. — La vie locale s'est faite plus retentissante, mais elle n'a que trop justifié cet aphorisme : le bien ne fait pas de bruit et le bruit ne fait pas de bien. Elle emprunte tout son éclat à la politique ce pendant que, dans le Crisenoy, recueil des actes administratifs qui est aux assemblées locales ce que le Dalloz est au parlement, se lit clairement le déclin des conseils généraux. Cette déchéance a commencé avec la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite inaugurant la mainmise directe de l'Etat sur des services dont le caractère local apparaît indiscutable et dont il fallait provoquer la naissance sans les asservir. L'œuvre s'est poursuivie, à travers la loi de 1902 sur la protection de la santé publique, la loi de 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, les lois sur les familles nombreuses, etc., etc., dont le caractère social a été dénaturé par la volonté évidente de placer la dispensation des secours sous le contrôle des parlementaires et de leurs comités. Tous ces textes procèdent de la même conception : subventions de l'Etat aux départements et subventions du département aux communes. On a pu écrire de ce système qu'il incitait les communes à acheter un franc de secours au prix de vingt centimes. C'est de la centralisation subreptice au premier chef. Dans cet ordre d'idées, il importe de noter la loi du 18 juillet 1913 qui a notablement empiété sur la prérogative des conseils généraux en matière de construction et de concessions de chemins de fer d'intérêt local.

Le système financier qui régit les départements et les communes a été dicté par l'esprit même de la centralisation. Les assemblées locales n'ont jamais eu le maniement direct des ressources destinées à alimenter leur budget. Elles vivent de subventions. Elles broutent sur des fonds communs arbitrairement répartis par le pouvoir central au gré des passions politiciennes. Elles sont servies de barèmes et de formules dont la savante combinaison les contraint à des centimes additionnels accumulés et ne leur laisse guère de disponibilités pour les initiatives originales dont elles seraient tentées. Et quand, ce qui ne saurait tarder, les impôts directs locaux seront branchés à leur tour sur l'impôt personnel du revenu et sur les impôts cédulaires, la confusion des finances d'Etat et des finances locales sera complète, et la gestion des conseils généraux et municipaux aura achevé de se perdre dans l'irresponsabilité générale.

L'initiative individuelle est paralysée. — Provoquer l'effort d'un citoyen aux gestes plus libres ! C'est une noble ambition qui est venue à M. le ministre de l'Intérieur, mais, pour atteindre à une fin si désirable, il ne suffit pas d'autoriser la commission départementale ou le maire à réunir le conseil général ou le conseil municipal sans en référer aux représentants du pouvoir central. A quoi sert-il de délibérer souvent, si l'on délibère à vide ? Le code administratif démontre qu'au fond l'Etat n'a laissé aucun aliment substantiel à l'activité locale. Il a occupé presque tout le terrain où elle aurait pu s'exercer. Les départements et les communes ne sont que les prête-noms de l'Etat.

C'est en vain qu'on invoquerait à titre de compensation l'intensité du mouvement associationniste et syndicaliste. Là encore, il ne faut pas être dupe des apparences. Nous avons beaucoup d'associations, certes. Mais faisons le compte de celles qui ne se proposent pas de conquérir l'Etat ou de le contraindre à légiférer dans le sens de leurs désirs. Les Français se groupent non pour *faire*, mais pour *faire faire* aux pouvoirs publics.

Petit à petit, grâce à la socialisation ou plutôt à la collectivisation croissante de la société, le citoyen français, dont

M. Albert Sarraut parle avec une aussi communicative émotion, se trouve investi et cerné. Il n'associe avec ses semblables, sauf d'honorables exceptions, que des futilités et des impuissances. Il est relégué dans ce qui concerne le gain de sa vie quotidienne, s'il est de condition inférieure ou moyenne; dans la participation aux sociétés anonymes, s'il possède quelque fortune, et, dans tous les cas confiné dans les œuvres viagères, s'en remettant pour le surplus à la providence de l'Etat, son substitut dans le gouvernement de la famille, et demain, son légataire universel.

Pour réaliser la Décentralisation.

A notre estime, la décentralisation en 1927 se trouve, tous comptes faits et même après le décret Sarraut, en recul sur la situation d'il y a vingt ans.

Trop souvent les décentralisateurs, et nous nous accusons d'être tombé comme les autres dans cette erreur, se sont bornés à envisager le côté *administratif* et *social* de la question. Tous nous avons péché par matérialisme. Il fallait arborer l'étendard de la *Décentralisation spirituelle, administrative et sociale*. Maurice Barrès avait vu juste quand il déplorait que les Français fussent des « administrés de l'idée et du sentiment ». Cela étant, comment pourraient-ils contracter les mœurs de la décentralisation? Que sont les lois sans les mœurs? disait le bon Horace. M. Albert Sarraut eût-il découpé hardiment en articles de décret le programme de Nancy, que nous n'en serions pas plus avancés. Dès 1857, Le Play écrivait à Charles de Ribbe :

« Ne vous laissez pas trop aller à l'espoir d'une prochaine organisation provinciale. Les hommes capables d'y jouer un rôle utile ont depuis longtemps disparu. Il faut les faire revivre en créant d'abord des individus au moyen de la religion, puis des familles, au moyen de la liberté testamentaire. »

Avant la commune et le département, il y a la croyance qui fait les hommes ce qu'ils sont et qui seule les rend aptes au *self government* et imperméables au césarisme, sous quelque forme qu'il se présente. Il y a la famille, qui est la véritable unité sociale et qui fait la commune. Les

franchises communales ne sont pas affaire à des familles instables, désorganisées et frustrées de leurs droits, tels qu'ils ont été définis et proclamés au Congrès de Lille, en 1920.

Ces vingt dernières années n'ont fait que fortifier chez nous cette conviction.

La centralisation française se compose de deux éléments essentiels qui, en se développant indéfiniment, entraînent tout le reste.

L'instruction publique quasi monopolisée et le *système successoral* qui va à la destruction de l'héritage.

Cette centralisation intellectuelle et matérielle pèse sur la France d'un poids qui va toujours s'aggravant. Elle frappe de vanité toute tentative de décentralisation administrative et sociale. Cet accaparement des idées et des intérêts par l'Etat assombrit les perspectives d'avenir. A côté de lui, tout accroissement des prérogatives imparties aux assemblées locales apparaît de pure forme et de nulle conséquence.

J. DESSAINT.

