

ASPECTS THEORIQUES ET PHILOSOPHIQUES DE LA DECENTRALISATION

HEINRICH SCHOLLER*

RESUMO: O artigo examina inicialmente o desenvolvimento histórico da noção de centralização política, apontando então os pontos principais do movimento contrário, de descentralização, principalmente o aspecto do direito ao desenvolvimento e o princípio da subsidiariedade e da participação democrática. Conclui então pelo reconhecimento de uma nova imagem do homem e da idéia de formação do Estado de baixo para cima, ligados aos direitos do homem e tendo por ponto de partida a sua dignidade.

PALAVRAS-CHAVE : Descentralização; Federação; Estado.

ABSTRACT: The article examines initially the historical development of the notion of political centralization, then pointing out the contrary movement's main aspects, especially that of the right to development and the principle of subsidiarity and democratic participation. It then concludes with the recognition of a new image of man and the idea of State forming from bottom to top, both tied with the rights of men and having as a starting point their dignity.

KEYWORDS: Decentralization; Federation; State.

SUMÁRIO: I. Generalidades; II. A posição oposta; 1. A exigência de igualdade; 2. O direito ao desenvolvimento; 3. O princípio da subsidiariedade e o da participação democrática; 4. Distribuição dos poderes; 5. Pluralismo e direitos das minorias; III. Síntese.

SUMMARY: I. General aspects; II. The opposed stance; 1. The demand for equality; 2. The right to development; 3. The subsidiarity principle and that of democratic participation; 4. Distribution of powers; 5. Pluralism and minorities' rights; III. Synthesis.

RÉSUMÉ: I. Généralités. II. La position opposée. 1. L'exigence d'égalité. 2. Le droit au développement. 3. Le principe de subsidiarité et celui de la participation démocratique. 4. Partage des pouvoirs. 5. Pluralisme et droits des minorités. III. Synthèse

I. GÉNÉRALITÉS

1. L'État moderne est le produit d'un long développement vers un peuple unitaire d'État, une puissance publique unitaire et un territoire étatique unitaire (*Territorium clausum*).

Peut-être l'État purement unitaire s'est-il d'abord formé en France et en Angleterre, et plus tard en Italie et en Espagne, alors que les structures étatiques fédérales (Allemagne, Autriche, Suisse) subsistaient en Europe Centrale.

* Professor Emérito de Política e Direito Público da Ludwigs-Maximilians-Universität de Munique.

Sous le nom de "décentralisation", on entend aussi bien le processus de déconcentration, c'est-à-dire, de transfert de compétences et de fonctions au sein d'une structure étatique unitaire, à un niveau inférieur, sans doute à la périphérie. On parle alors de déconcentration verticale ou de déconcentration horizontale. Les compétences et les autorités nouvellement instituées sont alors transférées vers le bas, ou vers l'extérieur. Elles restent néanmoins des autorités d'un Etat conçu unitairement.

La centralisation, par contre, comprend des formes de l'Etat fédéral, de même que de l'autonomie et de la gestion administrative locale indépendante. La décentralisation consiste alors en ce que, à l'intérieur du territoire de l'Etat, apparaissent de nouvelles unités politiques, dotées de la qualité étatique (système fédéral) ou de l'autonomie. Lorsque l'autonomie est limitée localement, il est alors parlé d'autonomie communale. Cette autonomie administrative communale est donc une forme de décentralisation conduisant à de nouveaux détenteurs indépendants de l'autorité : les communes ou municipalités. Celles-ci, de nouveau, peuvent être formées à deux ou trois niveaux.

2. Peut-être la question de savoir dans quelle direction aller : celle d'un Etat unitaire déconcentré, ou celle d'un Etat unitaire concentré, ou celle d'un Etat décentralisé avec un système fédéral et une administration communale autonome constitue-t-elle seulement une question d'ordre pratique. N'est-ce réellement qu'un hasard historique ? ou bien, derrière ce développement existe-t-il une théorie ou philosophie de la décentralisation ?

3. La formule "une seule loi, un seul seigneur, une seule foi" a été pendant longtemps le ressort moteur pour la création d'Etats unitaires en Europe Centrale.

L'Etat féodal, qu'il s'agissait de renverser, constituait un problème, du fait de la scission entre catholiques et protestants sur le plan de la foi, se développant parallèlement aux structures de l'étatisme. Ceci signifie que le centre était catholique ou protestant, alors que les seigneurs régionaux, ou la périphérie marquée par la féodalité, adoptait la religion opposée. Le développement vers l'Etat unitaire se trouvait fortement marqué par l'idée qu'une orientation religieuse unitaire dans l'Etat était inéluçtable et qu'on ne pouvait y parvenir qu'après élimination de toutes les différenciations fédérales ou féodales. A côté de cette pensée philosophico-religieuse, il en existait cependant une autre, d'aspect militaire. Depuis la paix de Westphalie, il y avait en Europe des armées permanentes et, par une organisation rigide de l'armée et des finances, les gouvernements centraux cherchaient, non seulement à conserver et contrôler la souveraineté dans leurs propres pays, en l'exerçant, mais aussi à pouvoir aussi vite que possible, se porter aux frontières de leurs pays.

L'idée centralisatrice de l'Etat unitaire se fondait à la fois sur des raisons religieuses et militaires.

Après la paix de Westphalie, à la place du Saint empire romain de la nation germanique, devenu un système assez relâché d'Etats, s'institua la Pentarchie pouvant être considérée comme un système polycentrique cherchant autant que possible à s'organiser unitairement autour de ses cinq centres.

C'est la raison pour laquelle la puissance étatique devait être unitaire et le Territoire devenir un *Territorium clausum*, donc fermé. Le nationalisme naissant et la

doctrine de l'Etat-nation poussaient dans la même direction.

4. La Révolution française, non seulement n'a apporté aucun changement à cette structure qui s'était déjà développée sous la monarchie, mais l'a poussée plus avant. A Paris les révolutionnaires se trouvaient en face de la contre-révolution conservatrice dans les provinces et ils étaient tentés pour cette raison de pousser plus loin la centralisation à Paris.

Ainsi derrière la tendance visant au développement de l'Etat unitaire moderne, se trouvaient la religion fondamentaliste, une politique militaire, une conscience nationale et une pensée révolutionnaire de civilisation des "Lumières". Ces idées furent propagées dans les autres Etats européens et à l'étranger, hors de l'Europe par les deux nations directrices, la France et l'Angleterre.

II. LA POSITION OPPOSÉE

1. Il semble quelque peu difficile, étant donné les concordances historiques des idées esquissées ci-dessus, de développer et de fonder une contre-position philosophique ou théorico-politique. Néanmoins, cette contre-position a toujours existé. Non seulement elle a repris vigueur, surtout dans la deuxième moitié du XXème siècle, mais elle continue à gagner du terrain.

Les conceptions fondamentales suivantes sont à la base du concept opposé :

- La représentation d'un développement économique et éducatif du peuple, c'est-à-dire de la population, aussi égalitaire que possible.
- Un droit de tous au développement économique
- La construction d'une démocratie du bas vers le haut, et
- Le principe de subsidiarité, ainsi que le pluralisme en matière ethnique, régionale et religieuse.

1. L'Exigence D'Egalité

Le développement vers un Etat unitaire fut acquis aux frais du centre, du fait que la périphérie des Etats nationaux avait été négligée. L'école, la formation professionnelle, le lieu du travail, les possibilités d'avancement n'existaient en réalité qu'au centre et non à la périphérie.

Les jeunes garçons et filles devaient aller de la périphérie au centre pour pouvoir participer aux chances de la promotion sociale. En France, un ouvrage d'après-guerre a décrit de façon pertinente cet état de choses par son titre : "Paris et le désert".

L'Etat unitaire ne parvient pas à répartir les revenus de l'impôt de façon telle, qu'à la périphérie des Etats existent les mêmes chances de formation et de carrière qu'au centre. Le réseau routier, la planification, le raccordement aux sources d'énergie, le drainage des Terres, tout est notablement plus mauvais ou moins favorable.

Sur le plan de la dogmatique du droit fondamental, on a jusqu'ici justifié cette sous-estimation du principe d'égalité en disant que le principe de la prépondérance de la liberté conduisait à considérer les droits fondamentaux de liberté comme une force, en cas de conflit entre le principe de la liberté et celui de l'égalité. En cas de conflit entre le problème du même développement et celui de la liberté de choisir une

carrière et une formation, de poursuivre cette formation et de poursuivre son développement, on a considéré les choses de telle sorte qu'il y avait lieu de donner la préférence au libre départ vers le centre, appartenant déjà au citoyen, par rapport à une politique de développement égalitaire du centre et de la périphérie. Dans la mesure où l'on reconnaissait la problématique des concentrations urbaines dans les centres politiques - renchérissement de la vie, détérioration de la qualité de vie, augmentation des coûts d'approvisionnement et d'élimination des déchets etc. - on s'est remis à réfléchir plus fortement au principe de l'égalité. Mais en même temps on a reconnu qu'en déplaçant le centre de gravité de la liberté à l'égalité, rien ne pouvait se faire, mais que des modifications de structures s'avéraient indispensables, devant s'effectuer dans le sens d'une décentralisation de l'appareil d'Etat. En règle générale, on a cherché à éviter la solution fédérale en renforçant la gestion administrative autonome, en donnant priorité à la création de régions.

2. Le droit au développement

Le droit au développement inscrit dans toutes les constitutions modernes, et qui se trouve également dans diverses stipulations internationales, signifie, en concordance avec le principe d'égalité également, que le citoyen isolé, à l'endroit où il se trouve, doit avoir, autant que possible, la même chance de poursuivre le développement de son éducation et de sa formation professionnelle que le citoyen habitant la capitale, ou un centre industriel. Ce n'est pas le citoyen qui doit faire usage du droit à la liberté, mais l'Etat doit être en mesure de créer dans les périphéries et les infrastructures communicatives, des centres culturels, des écoles et des universités pour garantir l'égalité, autant que possible, dans tous les domaines.

Le droit fondamental à la protection de l'environnement et à un milieu sain va de pair avec le développement égalitaire. Dans les agglomérations industrielles et les villes principales, la qualité de la vie s'est constamment détériorée, sans qu'une politique se limitant à l'amélioration des infrastructures, soit parvenue à y remédier. Des mesures planificatrices de déconcentration doivent être appliquées en vue d'arrêter la progression du nombre d'habitants dans les centres et d'obtenir même la réduction de ce nombre, grâce à des villes-satellites, ou par la régionalisation.

3. Le principe de subsidiarité et celui de la participation démocratique

a) le principe de subsidiarité constitue également une autre disposition théorique. Il est reconnu dans la jurisprudence allemande et dans la pratique administrative, ayant trouvé son application dans la constitution de plusieurs Länder, comme en Bavière, par ex. (1946) et en Saxe (1992). Il a son origine dans la doctrine sociale catholique. Il veut que la plus petite instance politique ou administrative, assume elle-même des tâches, lorsqu'elle est capable de les remplir aussi bien qu'une instance supérieure. En d'autres termes, ce principe signifie qu'une commune, par exemple, réalise et finance elle-même la construction d'un bâtiment scolaire et que l'instance politique supérieure, comme la région, le Land ou l'Etat central, doit s'abstenir de cette tâche. Un certain système de participation aux impôts et de péréquation doit, bien entendu, être institué entre les communes, les régions et les Länder, pour mettre les impôts locaux et les moyens de péréquation nécessaires à la disposition des communes. Un système différencié d'impôts locaux et de redevances

doit être établi dans ce but, et les moyens de péréquation doivent être développés. La loi fondamentale, dans ses articles 106 et 107 garantit aux communes certaines participations aux impôts d'Etat. Pour l'essentiel, cela consiste à établir une compensation financière horizontale entre les communes financièrement fortes et une compensation financière verticale entre l'Etat et les communes. Il en résulte que les communes reçoivent un tiers de leurs besoins financiers par leurs propres impôts locaux, un deuxième tiers par des exploitations communales et des redevances, et le troisième au moyen de la compensation financière communale ou étatique.

Le principe de la subsidiarité est demeuré pratiquement étranger aux systèmes administratifs français et anglais. Il est intéressant de signaler que la notion de ce principe est demeurée inconnue à l'administration de la Communauté Européenne à Bruxelles. On a pu voir qu'entre-temps les Länder allemands ont opposé une résistance croissante à la prépondérance bureaucratique de l'administration bruxelloise. Dans le cadre de cette lutte politique et juridique visant à endiguer un pouvoir bureaucratique superposé, les Länder allemands, menés par la Bavière, ont développé comme principe constitutionnel, le principe de subsidiarité. Delors est venu spécialement à Munich pour se faire expliquer, par des juristes bavarois, ce principe totalement étranger à la pensée et au droit administratif français. En se basant sur ce principe, les Länder allemands demandent que leur souveraineté en matière de culture - télévision et radio, par exemple - soit respectée dans le processus d'intégration européenne, allant se poursuivant. Le différend a été porté devant le Tribunal constitutionnel fédéral. Il porte sur la validité d'une directive de l'administration centrale de la Communauté Européenne, concernant la radio et la télévision, selon laquelle il serait fixé aux différents organismes de radio et de télévision des Länder allemands, la durée d'émission à consacrer à la publicité privée, ainsi que le nombre d'heures de programme pour les émissions européennes. Le Tribunal constitutionnel fédéral a décidé que, de toute façon, un transfert de compétence à la commission européenne ne pourrait être admis de la part du gouvernement fédéral, qu'à la condition que les Länder aient été préalablement associés au processus de décision. Par là a été reconnu le principe de subsidiarité, comme principe intérieur allemand et, le Traité de Maastricht, comme conséquence de ce développement, l'a également inscrit dans les autres traités européens.

b) Participation démocratique : Démocratie administrative

La décentralisation, c'est-à-dire le transfert de compétences aux titulaires de l'administration autonome locale ou de régions, conduit dans les structures fédérales à un exécutif fédéral et, dans les structures communales, au communalisme exécutif. Cela signifie, non seulement que les tâches de l'administration locale - construction et gestion des bâtiments scolaires -, relèvent de la communauté locale, mais aussi que l'Etat remet à l'administration locale l'exécution de tâches et de lois étatiques. Cette autonomie exécutive facilite la structuralisation des tâches administratives, car les tâches sont attribuées à des niveaux différents, et qu'à ces niveaux coopèrent des organes de contrôle élus démocratiquement. Lorsqu'une commune dispose de deux organes, c'est-à-dire le maire et le conseil municipal, ces deux organes sont des organes administratifs. Aussi bien le maire que le conseil municipal perçoivent des tâches administratives à remplir et ne sont pas séparés comme le sont, en matière

administrative et législative, le gouvernement et le parlement. Pour cette raison il est plus exact de parler de participation démocratique aux tâches de l'administration, ou, plus brièvement de démocratie administrative. Une telle démocratie administrative permet un contrôle plus intense par le citoyen, la presse, ou tout autre moyen médiatique, d'une part, car d'autre part le processus est essentiellement plus transparent. En outre, à des intervalles périodiques, les citoyens peuvent, par de nouvelles élections, modifier l'administration.

De façon intéressante, l'influence des partis politiques trouve sur ce plan de la démocratie administrative, une certaine limitation. On peut observer que les électeurs libres, qui s'inspirent davantage des intérêts locaux, gagnent constamment du terrain dans les élections communales. C'est pourquoi, les votes communaux ne devraient pas être mis sur le même plan de comparaison que les élections nationales. Sur le plan communal, où les gens se connaissent mieux, une plus forte personnalisation du vote est rendue possible par cumul et panachage, comme c'est le cas dans le vote des lois communales dans l'Allemagne du Sud.

4. Partage des pouvoirs

La grande affaire du partage des pouvoirs dont il est toujours question dans les manuels de droit public, et que la doctrine de l'Etat continue à tenir toujours en grande estime, est indûment mise en avant et célébrée dans la plupart des Etats. A la place d'une répartition exacte des pouvoirs - comme nous la voyons encore dans le modèle américain -, s'est substitué un système différencié de coordination et de limitation des pouvoirs. C'est pourquoi, on doit parler davantage, en réalité, d'un équilibre et d'une combinaison des pouvoirs par contrôle réciproque, que d'un rigoureux partage des pouvoirs. Il est vrai, cependant qu'il existe de ce fait une certaine tendance à remplacer, ou à renforcer la répartition horizontale faisant défaut, ou se trouvant de plus en plus en recul, entre le pouvoir législatif et la jurisprudence juridique et administrative, par une relation verticale entre un système fédéral et les communes.

Cette répartition verticale des pouvoirs est davantage au service de la liberté, de façon comparable à la doctrine développée par Montesquieu et à celle de Locke qui s'y rattache, sur la répartition horizontale des pouvoirs. C'est pourquoi, on pourrait aussi appeler la division verticale des pouvoirs, le droit général du citoyen à la liberté.

C'est ainsi que pendant longtemps, on a encore appelé division horizontale des pouvoirs, dans la doctrine de l'Etat, celle qui ne fonctionne plus aujourd'hui que de façon atténuée entre le pouvoir législatif et la jurisprudence juridique et administrative.

5. Pluralisme et droits des minorités

Finalement le développement de l'administration décentralisée va également au devant de l'idée du pluralisme. Les minorités ethniques, historiques ou religieuses peuvent trouver plus tôt une reconnaissance sur le plan administratif et jouir par là d'une meilleure protection lorsque l'autonomie administrative est accordée vers le bas. Il y a lieu toutefois d'écarter immédiatement ici un sérieux malentendu. La structure administrative doit éviter autant que possible, de reconstituer des territoires administratifs d'après des considérations ethniquement épurées ou même transférer certains groupes spécifiques de personnes. L'interaction de gens de provenances, ethnique, historique

ou linguistique différentes, est nécessaire dans chaque Etat et devrait, autant que possible, être déjà apprise à l'échelon le plus bas. Là, par contre, où la protection des minorités exige une considération particulière pour des groupes spécifiques, la chose peut le mieux réussir par délégation de compétences et de fonctions à des personnes morales autonomes. Donc, là où la protection des minorités est nécessaire, la plus petite entité administrative d'une commune ou d'une région pourra le mieux la garantir, car là, par rapport à la majorité nationale, la minorité sera numériquement plus grande.

III. SYNTHÈSE

1. Si, dans une vue d'ensemble, on considère les raisons théoriques exposées ci-dessus, en ce qui concerne l'administration décentralisée, on reconnaîtra sans difficulté la philosophie ou la théorie étatique qui se trouve derrière elles. C'est une certaine image de l'homme, en effet, qui s'appuie sur ces postulats. Cette image est, tout d'abord, caractérisée par le désir de construire l'Etat du haut vers le bas. La représentation de l'Etat qui est à la base de cette image de l'homme, ou qui lui correspond, est donc anti-hiérarchique - ou mieux dit - n'est hiérarchique que dans la mesure où la hiérarchie administrative requiert constamment un rattachement et une légitimation venant d'en bas. C'est finalement de l'homme concerné par la communauté qu'émane l'autorité, et c'est lui qui la transmet à des organes. L'Etat n'est pas un Léviathan pouvant disposer des gens de sa propre plénitude de pouvoir. Les dictatures du XX^{ème} Siècle, telles que la dictature nationale-socialiste ou la dictature fasciste italienne, de même que la dictature soviétique, d'un autre côté, ont finalement échoué, du fait qu'elles ont d'emblée rejeté l'idée d'une construction par le bas, ou bien l'ont négligée.

L'organisation de l'Etat soviétique était basée sur l'idée du socialisme démocratique. En réalité, le centralisme de la bureaucratie, de la bureaucratie militaire et du complexe des structures du parti ont éliminé toute démocratie fonctionnelle. Finalement le sommet gouvernemental a reçu une image falsifiée de la réalité de l'appareil d'Etat, ce sans aucune liberté de modification de la construction du bas vers le haut, les structures administratives étaient totalement figées. Il sera bon, dans maints pays du Tiers-Monde, qu'un passage à une démocratie fonctionnant à plein, ne se réalise pas rapidement, ni même ne soit recherché rapidement. Pour cette raison, il est plus sensé de parler de participation démocratique et d'y développer des solutions adaptées à chaque pays et à chaque niveau de l'administration.

2. En dehors de l'idée de démocratie du bas vers le haut et de la participation progressive du bas vers le haut, c'est la théorie contractuelle qui constitue l'arrière-plan philosophico-juridique de la décentralisation. Cela peut surprendre tout d'abord, car il n'en a pas été parlé dans ce qui précède. Mais si l'on saute par-dessus la phrase d'unitarisation de l'Etat européen moderne, et que l'on se remémore de quelle manière s'est construite, en Europe Centrale, la notion de l'Etat, on voit alors que le contrat d'Etat ou de Droit des gens a été, entre des Etats indépendants, la base de fondation de l'empire. En matière de décentralisation, il s'agit la plupart du temps de façon formelle, certes, d'un transfert en arrière de fonctions et de compétences par des lois de l'Etat central. En réalité ce processus a également à sa base, l'idée de contrat.

Dans la mesure où il s'agit d'une re-fédéralisation, les Länder sont de nouveau rétablis dans l'état antérieur. On se trouve en présence d'une restitution ad integrum et les Länder ou les régions sont là, comme si elles ne s'étaient pas liées par un contrat avec le centre.

L'Etat moderne décentralisé ne l'entendra pas volontiers ainsi ou ne voudra pas l'exprimer de cette manière car il se soucie peut-être de ce que les régions ou Länder pourraient en prendre conscience. Néanmoins un certain degré de conscience est nécessaire pour garder l'indispensable stabilité dans un système fédéral. Lors d'un renforcement de l'autonomie administrative communale ou de l'autonomie régionale, l'idée de contrat n'est certes pas tellement directrice, mais les communes entrent dans une relation de négociations et de marchandage avec l'association d'Etats. La compensation financière qui doit être négociée et redéfinie de temps à autre, exige précisément de l'Etat central, d'une part, et des communes, d'autre part, une sorte de comportement amical réciproque, qui se répercute dans un Etat fédéral, de telle façon que les Länder sont obligés d'avoir une vue globale du bien commun.

3. Finalement un troisième élément est à la base de la décentralisation : les droits de l'homme à l'égalité, au développement et à la protection de l'environnement. Ce sont là des droits qui sont entrés nouvellement dans la conscience et qui s'y sont nouvellement ancrés et le droit à l'égalité acquiert une nouvelle forme. De façon comparable à l'idée de formation de l'Etat du bas vers le haut, les droits de l'Homme se rattachent également à une image de l'homme, comme citoyen conscient, participant et responsable de l'Etat. Le point de départ ici est la dignité de l'homme qui est chose intangible et à laquelle il ne peut être renoncé.

Ainsi, on peut dire qu'une nouvelle image de l'homme, marquée d'une nouvelle compréhension du droit fondamental exigeant la participation dans le cadre d'une démocratie administrative du bas vers le haut, et remplaçant l'autorité unilatérale de commandement par l'idée de négociation, prévaut désormais pour assurer le succès d'un développement des modèles de décentralisation. Cela est vrai pour l'Europe, exactement comme pour les pays en dehors de l'Europe, quoique pour ceux-ci, il y ait lieu de placer l'accent de manière quelque peu différente.