



LA FRANCE :

Vers un État fédéral ?

**Mémoire de géopolitique
du chef d'escadron Arnaud Volay
dans le cadre du séminaire « Géopolitique de la France »**

Directeur : Monsieur Christophe REVEILLARD

Mars 2005

La France : vers un État fédéral ?

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE :

LA NOTION D'ÉTAT

Définition d'un État

Les différents types d'États, unitaires, centralisés, décentralisés et fédéraux

La place de la France

DEUXIÈME PARTIE :

DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION

Des notions bien différentes, parfois confondues

Influence du pouvoir central sur la structure d'un État

La structure française à travers l'Histoire

TROISIÈME PARTIE :

LES ENJEUX DE LA DECENTRALISATION

L'héritage du passé et la situation actuelle de la France

Le champ d'application de la décentralisation et ses limites

Le chemin restant à parcourir vers le fédéralisme

L'influence de la construction de l'Union européenne

INTRODUCTION

Parmi les différents modes de gouvernement des États, la France se caractérise par un centralisme beaucoup plus marqué que nombre de nations, au sein du continent européen comme à travers le monde entier. États-Unis d'Amérique, Allemagne, Royaume-Uni, Belgique, et Italie sont quelques exemples de pays présentant une structure d'État fédéral ou pour le moins fortement décentralisée.

Cependant, la République française adopte résolument, depuis environ 25 ans, la voie de la décentralisation. Esquissée à plusieurs reprises au cours de l'histoire, cette évolution n'avait jamais, dans le passé, été aussi loin. En effet, depuis le 17 mars 2003, la décentralisation est incluse dans le niveau ultime de la Constitution française, et même dans son article Premier, article fondateur de notre République.

Cette « révolution » au sein des institutions nationales pourrait constituer un premier pas vers une évolution encore plus importante qui conduirait à un changement radical de la structure de notre pays, en le conduisant à devenir un véritable état fédéral. Mais il pourrait s'agir d'une évolution nécessaire de notre pays, pour améliorer son fonctionnement, sans chercher à remettre en cause son indivisibilité.

Cela revient à se poser la question suivante :

Au vu de son passé historique et de ses particularités (entre autres géographiques, religieuses et politiques), la voie de la décentralisation adoptée par la France constitue-t-elle un pas vers l'adoption d'une structure d'État fédéral (s'appuyant sur le découpage régional), ou s'agit-il plus simplement d'une adaptation de l'État actuel pour, sans remettre en cause ses fondements, adapter son fonctionnement et le rendre plus efficace ?

Un État est une structure complexe, qui peut admettre de multiples définitions, et adopter de nombreuses structures différentes, qui sont présentées dans la première partie, où la place actuelle de la France est précisée.

S'appuyant sur la différence entre les notions de déconcentration et de décentralisation, bien différentes et pourtant souvent au moins partiellement confondues, la seconde partie montre comment les caractéristiques géopolitiques de la France expliquent son particularisme passé et la cohérence de son évolution actuelle.

Evoluer d'un centralisme séculaire vers une décentralisation affirmée ne peut avoir de cohérence qu'au travers d'enjeux majeurs, et de réelles nécessités. La troisième partie, en s'appuyant sur les tentatives du passé, montre la logique géopolitique de cette évolution, ainsi que les limites qu'elle a choisi de respecter pour ne pas entrer en contradiction avec la caractéristique fondamentale de notre pays, son indivisibilité, toujours réaffirmée.

Il apparaîtra ainsi que la décentralisation n'a pas (du moins à court ou moyen terme) pour objectif de faire évoluer la France vers un État fédéral. Il s'agit bel et bien d'adapter son fonctionnement pour le rendre plus efficace, en s'appuyant sur un découpage hérité de son passé, de nature profondément géopolitique.

Bien entendu, cette analyse ne saurait se vouloir exhaustive ou définitive. Elle ne peut pas prétendre se projeter très loin dans le temps. Rien ne permet en effet d'affirmer que la France n'adoptera jamais une structure fédérale, car l'avenir n'est pas écrit. Elle se contente d'affirmer que les choix actuels ne visent pas cet objectif.

I PREMIERE PARTIE : LA NOTION D'ÉTAT.

I.1 Définition d'un État.

Une telle définition est loin d'être aisée, car elle n'est pas unique, et chaque pays peut utiliser sa propre définition, issue de son particularisme. Elle est intimement liée à celle de Nation.

La Nation est davantage une idée qu'une réalité concrète, d'où la difficulté de lui donner une définition adéquate. Le mot lui-même vient du latin *nascere* (naître) : à l'époque médiévale, l'idée de Nation renvoie ainsi à un groupe d'hommes à qui l'on attribue une origine commune. Mais l'idée moderne de Nation dépasse largement le cadre ethnique. Elle trouve plutôt sa source dans un ensemble complexe de liens qui fondent le sentiment d'une appartenance commune. Elle possède ainsi des sources internes à l'individu (héritage génétique), et externes (éducation, détermination à vivre au sein d'un groupe). Mais elle se caractérise fondamentalement par l'existence d'une volonté affirmée que montre un groupe à vivre ensemble.

Certaines données géopolitiques permettent de définir une Nation : le territoire, l'ethnie, la langue, la religion, la culture. Cependant, ces données ne sont pas réductibles. Il existe des nations parlant plusieurs langues (comme l'Inde, où plus de 20 langues différentes sont parlées), pratiquant plusieurs religions (France), réparties sur plusieurs territoires administrés par des gouvernements différents (la nation allemande avant la réunification) ou ne possédant pas de territoire (comme la nation juive avant la création de l'État d'Israël). La Nation semble à ce titre une construction politique, donc liée à l'Histoire.

En France et en Angleterre, c'est la force centralisatrice et unificatrice du pouvoir royal qui a contribué de manière décisive à l'émergence de la Nation. Mais le sentiment national, élitiste au départ, s'est diffusé assez lentement. A la fin du XV^{ème} siècle, l'idée de Nation est devenue incontournable en France et en Angleterre : La guerre de Cent ans a soudé les populations dans l'adversité et a favorisé l'émergence de l'identité nationale.

Dans d'autres pays, l'idée de Nation s'est développée en l'absence d'un cadre étatique unitaire. Ainsi en Allemagne, l'existence d'une langue et d'une culture commune a

permis de concevoir la Nation allemande en l'absence de toute unité politique avant 1871.

La double dimension - objective et subjective - de l'idée de Nation trouve un écho dans la formulation à la fin du XVIII^{ème} et au XIX^{ème} siècles de deux concepts distincts de la Nation par des penseurs français et allemands, qu'on présente souvent comme la « conception française » et la « conception allemande » de la Nation. Le Français Ernest Renan pose comme critères de l'appartenance nationale le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu. Du côté allemand, Herder propose une définition de la Nation fondée sur le sol et une langue commune, et Fichte insiste sur l'idée de peuple et l'importance de la langue.

Partant de l'idée de Nation, on peut alors définir un État comme une Nation organisée, soumise à un gouvernement constitué et à des lois communes à tous. Bien entendu, cette définition s'accompagne de la définition d'une zone, le territoire, au sein de laquelle ces lois s'appliquent à tout individu. Mais on peut voir ici encore la difficulté à obtenir une définition complète. Car le fait que les lois s'appliquent à tout individu n'implique pas que ces personnes fassent obligatoirement partie de la Nation engerbée par l'État. Car selon les pays, la nationalité (fait d'appartenir à une nation), peut s'acquérir par la naissance (on appartient à la nation sur le territoire de laquelle on naît), ou par le sang (on appartient à la nation [ou aux nations] dont les parents sont issus)¹.

Par la suite, nous conserverons la définition de l'État comme étant un communauté d'individus (constituant une Nation), implantée sur un territoire donné, et s'étant organisé selon un mode de gouvernement pour assurer son administration par le travers de textes (de type législatif) fixant les règles de vie au sein du groupe.

Cette idée d'État de droit, dont le principe est la restriction de la liberté individuelle au profit de la liberté collective, s'oppose bien évidemment à l'État de nature, où les libertés individuelles prennent le pas sur les libertés collectives².

¹ Du point de vue étymologique (qui lie nation et naissance), les deux sont cohérents.

² L'État de nature, qui n'existe fort heureusement plus au sein des groupes d'individus évolués, n'est ni plus ni moins qu'une forme d'anarchie, qui peut mener à la destruction de la communauté à force de conflits d'intérêts qui ne peuvent être tranchés par des règles collectives.

Emmanuel Kant, dans *Théorie et pratique*, publié en 1793, exprime cette différence fondamentale. Il affirme que « le contrat est l'impératif catégorique du politique. Lorsque les individus, par le contrat social, passent de l'état de nature à l'état de droit, ils passent de la moralité à la légalité, c'est-à-dire qu'il sont désormais soumis aux sanctions du droit positif qui relève de l'impératif hypothétique. La contrainte juridique, qui s'exprime par la sanction de la non-observation des règles juridiques, n'est ni violence ni oppression. »³

La vision kantienne de l'État de droit, classique et bien reconnue, constituera notre définition de base de l'État. Il est intéressant de noter que ce philosophe allemand, né en 1724 et mort en 1804, est contemporain de la Révolution française⁴.

I.2 Les différents types d'États.

Chaque État se gouverne selon des caractéristiques propres, uniques mêmes. Il serait donc vain de tenter d'en établir une liste exhaustive. Cependant, il est possible d'en faire une sorte de classification selon que ce mode est plus ou moins centralisé. Dans le cadre d'une étude concernant la France, la description se borne à présenter les types de structures comparables à celles de notre pays.

I.2.a Les États fédéraux : exemple des États-Unis.

État fédéral par excellence, les États-Unis d'Amérique (*USA*) tirent leur structure d'une histoire assez récente, puisque datant d'environ 230 ans (anciennes colonies britanniques, ils ont proclamé leur indépendance le 4 juillet 1776).

Chacun des 50 États composant cette fédération possède sa propre Constitution, donc sa propre indépendance, ce qui induit des différences importantes. Par exemple, l'application de la peine de mort est une prérogative de chacun des états, et tous le n'appliquent pas.

L'institution ou loi suprême des EU est sa Constitution (que l'on pourrait qualifier de Constitution Fédérale), au départ ratifiée par les 13 États historiques entre 1787 et 1790. Elle fixe les règles que doivent suivre l'ensemble des états composant l'Union, mais leur laisse de très larges prérogatives. Au gré des achats de territoires (comme la

³ Cette citation est le condensé d'un passage de l'ouvrage cité.

⁴ Ses ouvrages ont eu une grande influence et continuent d'être une référence encore aujourd'hui. D'ailleurs, l'article 4 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, définissant le droit, est directement inspiré de ses réflexions.

Louisiane, achetée à la France) et des conquêtes (Le Texas est annexé au Mexique), le nombre d'États a augmenté, jusqu'à l'annexion de Hawaï en 1898 et son entrée dans l'Union le 21 août 1959.

La caractéristique majeure d'un État fédéral est son double niveau de législation. Les lois les plus puissantes sont les lois fédérales, qui s'appliquent à tous les États. Elles peuvent être issues d'une constitution adoptée par l'ensemble des membres. Le niveau inférieur demeure un véritable État, avec sa propre constitution le cas échéant, ses propres lois, dont la seule limite est de respecter les principes édictés par le niveau fédéral. La Belgique, l'Autriche et l'Allemagne sont des exemples européens d'État fédéral.

1.2.b Les États régionalisés : exemple de l'Italie.

A un niveau moindre que dans le cas d'une fédération, un État peut choisir de subdiviser son territoire en plusieurs parties et leur donner une autonomie importante. On parle alors de régionalisation, lorsque l'autonomie de l'échelon régional atteint le niveau législatif. Il s'agit d'une structure assez proche de la précédente, et un État dans cette configuration peut évoluer de façon assez naturelle vers une véritable fédération. C'est le cas pour l'Espagne et l'Italie en Europe.

L'Italie était déjà sur la voie de la régionalisation mais la dernière réforme institutionnelle de 1999 a grandement augmenté les pouvoirs des régions. En effet, les vingt régions qui composent l'Italie⁵ peuvent à présent décider de leur forme de gouvernement et bénéficier d'une large autonomie financière et fiscale.

L'État italien ne conservera à terme que la politique extérieure, la défense, l'économie, la monnaie et la sécurité. On assiste à l'émergence de véritables « État-régions », dont les présidents nouvellement élus doivent préparer la Constitution.

L'Italie prend ainsi le chemin vers un État fédéral.

⁵ Cinq sont déjà autonomes : Sardaigne, Sicile, Val d'Aoste, Frioul-Vénétie Julienne, Trentin-Haut-Adige.

I.2.c Les États unitaires centralisés : exemple du Portugal.

D'autres États ont choisi un mode de gouvernement beaucoup plus centralisé. Même si leur territoire est divisé en provinces plus petites, le pouvoir central reste tout-puissant, décidant seul des lois et de leur application.

Dans ce type d'État, les pouvoirs donnés aux échelons locaux d'administration sont garantis par la loi.

Il est important de noter que beaucoup d'États possédant cette structure ne le font pas toujours de façon rigide. Ils savent adapter leurs structures aux particularités géopolitiques de leur territoire, et donner à certaines parties l'autonomie nécessaire à leur administration correcte.

C'est par exemple le cas du Portugal, république unitaire, qui possède deux régions autonomes (les archipels des Açores et de Madère), dont la situation insulaire justifie l'autonomie, mais qui doivent malgré tout respecter la totalité des principes édictés par la Constitution portugaise, y compris dans le domaine de la langue.

L'annexe 1 présente deux articles (traduits en français) de la Constitution portugaise, illustrant cette situation.

Le Danemark, la Grèce et l'Irlande sont d'autres exemples.

I.2.d Les États unitaires décentralisés : exemple des Pays-Bas.

Cette catégorie est intermédiaire entre les deux précédentes. Dans un État unitaire décentralisé, le pouvoir central demeure le seul possédant le droit d'édicter les lois. Cependant, sa structure interne décentralisée est garantie au plus haut niveau de sa hiérarchie législative, c'est-à-dire sa Constitution. Cette situation garantit aux collectivités assurant l'administration des individus de leur ressort une plus grande autonomie, tout en laissant à l'État la plénitude de ses prérogatives.

C'est par exemple le cas des Pays-Bas, comme le montre l'extrait de la constitution de ce pays, placé en annexe 2.

C'est aussi le cas du Royaume-Uni, bien que ce pays ne comporte pas de Constitution formelle⁶.

⁶ Contrairement à la plupart des autres pays, la Constitution britannique n'est pas un document unique : elle regroupe des actes législatifs, la *Common law* ainsi que des conventions. Les conventions sont des

I.3 La place de la France dans cette distinction.

Si l'on présente souvent la France comme une « exception culturelle » en Europe, en raison de ses particularités, il faut en fait y voir un héritage de son Histoire, et une conséquence géopolitique de sa position de carrefour européen entre le nord et le sud, ainsi qu'entre l'océan et la zone continentale.

I.3.a Situation à la création de la V^{ème} République.

La IV^{ème} République française avait constitutionnalisé les collectivités territoriales qu'étaient communes, départements et territoires d'outre-mer. Elle avait également prévu de pouvoir transférer le pouvoir exécutif départemental du préfet vers le président du conseil général, mais ce ne fut jamais appliqué.

La V^{ème} République, instaurée en 1958, est plus restrictive, puisqu'elle n'envisage pas ce transfert. Elle se contente d'affirmer que les collectivités territoriales, inchangées, s'administrent librement par des conseils élus. La Constitution pose donc comme condition de la décentralisation la présence d'un conseil élu⁷.

La région n'existe pas dans la Constitution de 1958.

I.3.b Avant 1982 : justifications de la création des régions.

La situation géographique de la France la soumet depuis des siècles à de multiples influences, qu'il s'agisse de celle des peuples voisins, comme de celle de la géographie elle-même.

Au Sud, le pays bénéficie d'un climat méditerranéen à l'Est, soumis à l'influence du grand lac salé que constitue la mer Méditerranée. A l'Ouest, l'influence de l'océan Atlantique⁸ couplé à la barrière naturelle des Pyrénées crée un climat tempéré, assez chaud l'été (quoique moins que sur la côte d'Azur), et clément l'hiver (en dehors de la zone montagneuse).

règles et pratiques qui n'ont pas force obligatoire, mais qui sont considérées comme indispensables au bon fonctionnement du Gouvernement.

Malgré cette absence de Constitution formelle, le Royaume-Uni demeure l'une des plus vieilles monarchies constitutionnelles.

D'ailleurs, le fait que le système politique britannique soit régi par la coutume (les décisions de justice et les textes réglementant à cet égard les institutions) n'entrave pas le rôle primordial joué dans l'organisation politique du pays par les nombreuses Lois fondamentales (Grande Charte de 1215, lois de 1628, 1700, 1707, 1832, 1911, 1942 et 1949).

⁷ Au suffrage universel direct ou indirect.

⁸ En particulier le courant transocéanique d'eau chaude, ou *gulf stream*, qui amène sur nos côtes des eaux provenant directement de la région tropicale de l'océan Atlantique.

Le Nord est soumis à l'influence continentale à l'est, et aux fréquents courants d'air froid venus des régions polaires. Il possède un climat moins favorable, beaucoup plus rigoureux l'hiver, et moins chaud l'été.

L'influence des voisins se fait également sentir. L'Est du pays est demeuré depuis des siècles, au gré des rivalités territoriales, proche des peuples germaniques. Le Sud-Est est influencé de même par l'Italie. L'Ouest breton possède des solides racines saxonnes, et le Nord-Est, dans une moindre mesure, influencé par les Wallons et les Flamands. En raison de la barrière naturelle que constituent les puissantes montagnes pyrénéennes, l'Espagne a eu moins d'impact sur notre pays qu'a pu en avoir l'Allemagne.

Il ressort de ce rapide tour d'horizon de notre pays qu'il se caractérise par des régions au particularisme assez marqué. Certaines sont très touristiques, d'autres propices, par leur sol et leur relief, au développement d'une importante agriculture, et d'autres possèdent (ou possédaient encore il y a peu) un grand potentiel minier ou industriel du fait des richesses de leur sous-sol. Une administration plus individualisée de ces régions semblait logique, car chacune devait pouvoir, plus facilement, exploiter ses forces et pallier ses faiblesses.

La création des régions⁹, échelon intermédiaire entre celui du pays et celui du département, devait permettre d'améliorer la gestion du pays, en l'adaptant au particularisme tout en donnant à ce niveau une importance (liée à la taille) telle qu'elle puisse être efficace. Or, de ce point de vue, le département, issu de la Révolution française, n'avait jamais réussi. La réalité avait montré que l'essentiel du pouvoir se concentrait au niveau central pour la politique nationale, au niveau des communes pour l'administration locale, le département servant, pour simplifier, de relais entre ces deux niveaux, de soutien aux communes.

I.3.c Premiers pas vers la décentralisation : la loi du 2 mars 1982.

La reconnaissance véritable de la décentralisation, fait suite à une déclaration de François Mitterrand, le 15 juillet 1981 : « la France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a besoin aujourd'hui d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire. » Ce discours faisait écho à celui du général de Gaulle en mars 1968 : « l'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour

⁹ Une carte des départements et régions françaises figure en annexe 3.

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 la puissance économique de demain. »

La loi portant création et organisation des régions avait été publiée le 5 juillet 1972, et prenait acte des résultats du référendum ajourné par les événements de mai 68. Elle explicitait les conditions suivantes : le Conseil Régional délibère sur les affaires de compétence régionale et émet son avis sur l'aménagement de la région, le Plan et l'utilisation des crédits de l'État. Mais les régions ne deviennent pas des collectivités territoriales, et échappent donc au champ de la Constitution. Elles sont érigées en établissements publics régionaux, dont les limites d'action sont importantes.

Malgré l'augmentation progressive de leur champ d'action, c'est après les élections de 1981 que les régions vont prendre leur essor. La loi du 2 mars 1982 consacre 3 changements importants : suppression de la tutelle administrative, transfert de l'exécutif départemental et régional et transformation de la région en collectivité territoriale. Les régions acquièrent un véritable pouvoir d'exécution des lois.

I.3.d La réforme constitutionnelle du 17 mars 2003.

Les nouvelles collectivités territoriales que constituent les régions ont été créées par la loi, comme la Constitution de 1958 le prévoyait. Il reste donc encore un pas à franchir pour les mettre au même plan d'égalité que les autres : les consacrer par la Constitution. De plus, la réforme de décentralisation ne pouvait trouver son achèvement qu'en faisant figurer la notion même de décentralisation au même niveau.

C'est l'objectif de la réforme constitutionnelle du 17 mars 2003. Elle n'est pas la première, et n'est certainement pas la plus connue¹⁰. Cependant, par certains aspects, elle est fondamentale.

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race, ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée ».

¹⁰ On ne peut oublier en effet la réforme constitutionnelle dite « du quinquennat », réduisant la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans. Elle est nécessairement connue, car bénéficie de la « publicité » générée par l'élection présidentielle elle-même.

La réforme du 17 mars 2003 touche l'article premier de la Constitution de 1958, celui qui fixe les principes les plus fondamentaux de notre République. Donc, bien au-delà d'une simple réforme constitutionnelle visant à rectifier une insuffisance avérée ou à améliorer le fonctionnement de l'État, ce changement modifie notre République en profondeur.

Le fait que la décentralisation figure dans cet article fondateur indique la volonté de l'État de doter les collectivités territoriales, et en particulier les plus récentes, les régions, d'une véritable capacité à se gérer efficacement.

Cependant, ces collectivités ne disposent pas de l'autonomie législative, l'État restant seul compétant pour édicter des lois.

Cette réforme place donc bien notre pays dans la catégorie des États unitaires décentralisés.

II DEUXIEME PARTIE : DECONCENTRATION, DECENTRALISATION.

Lorsqu'un État atteint une certaine taille, que celle-ci soit évaluée en termes de superficie du territoire ou en termes de population¹¹, il devient difficile au pouvoir central d'exercer seul, localisé au niveau de la capitale, l'ensemble de ses pouvoirs. Il doit nécessairement en déléguer, d'une façon ou d'une autre, une partie. Déconcentration et décentralisation sont deux procédés possibles.

II.1 Deux notions bien distinctes.

Parfois confondues dans le passé, il est cependant important de bien différencier ces deux modes de délégation.

II.1.a Déconcentration : l'État représenté localement.

La déconcentration est le procédé par lequel le pouvoir central nomme un représentant local¹² pour qu'il administre, au nom de ce pouvoir, le territoire et les habitants dont il reçoit la charge.

Cependant, il n'a pas de véritable autonomie vis-à-vis de celui qui l'a nommé, car ce dernier dispose du pouvoir de révoquer son représentant à sa guise. Toute initiative sera ainsi automatiquement bridée par le fait que l'autorité locale doit, avant de prendre une décision ou une initiative, s'assurer du soutien de son échelon supérieur, sous peine de se voir immédiatement remerciée.

En France, un échelon de déconcentration très connu est le préfet. Désigné comme le représentant de l'État dans le département ou la région qu'il administre, il est révocable à tout moment. Il représente parfaitement la définition mentionnée. Il ne dispose d'aucune autonomie véritable, il est mis en place pour, à son échelon, faire appliquer les directives de l'État.

II.1.b Décentralisation : des structures indépendantes.

Il n'en va pas de même pour les structures décentralisées. Leurs dirigeants ne sont pas nommés par le pouvoir central, et ce dernier ne peut pas, en principe, les révoquer¹³.

¹¹ Ces deux moyens d'évaluation sont bien entendu liés.

¹² Ce représentant peut être une personne ou une organisation.

¹³ D'éventuels pouvoirs l'autorisant en cas de faute grave ou de situation d'urgence ne sont pas pris en compte. L'étude se borne aux situations de fonctionnement normal de l'État.

L'indépendance que ces institutions acquièrent du fait de leur non-soumission aux autorités étatiques leur garantit une plus grande liberté d'action. Ces structures ne sont pas pour autant totalement libres, car elles doivent se conformer à la Constitution, aux lois et règlements édictés par l'État.

Celui-ci dispose donc toujours d'un moyen de contrôle, voire d'un pouvoir de nuisance, mais ne peut en aucun cas s'opposer à une décision prise au niveau décentralisé, tant que celle-ci reste dans le cadre légal.

Ajoutons également que les structures décentralisées disposent d'une grande autonomie dans d'autres domaines : elles disposent d'un budget propre, peuvent, dans certaines conditions, lever des taxes et impôts¹⁴.

II.1.c Deux notions parfois confondues dans le passé.

Déconcentration et décentralisation sont donc bien distinctes. Pourtant, l'histoire a montré qu'elles pouvaient être confondues, ou du moins, des dirigeants on cru décentraliser alors qu'en fait, ils ne faisaient que créer un échelon de déconcentration.

Ainsi, Louis-Napoléon Bonaparte signe certes le 25 mars 1852 un décret de « décentralisation administrative », où il affirme : « Considérant qu'on ne peut gouverner de loin mais qu'on n'administre bien que de près, qu'en conséquence autant il importe de centraliser l'action gouvernementale de l'État, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative ».

Mais ce texte ne fait que transférer un nombre important de signatures du ministre vers le préfet. Il s'agit bien plus de renforcer l'efficacité de l'État (déconcentration) que de donner de l'autonomie aux échelons intermédiaires. Pour preuve, le texte n'évoque pas les conseils élus. Pour ceux-ci, la loi du 7 juillet 1852 est claire : leurs présidents, vice-présidents et secrétaires sont nommés par le chef de l'État.

Il n'y a donc aucune indépendance et *a fortiori* aucune liberté concédée aux échelons inférieurs, puisqu'ils sont liés au pouvoir central. Même si Louis-Napoléon Bonaparte déclarait clairement vouloir conserver à sa main les aspects décisionnels, il ne donnait aucune liberté dans la gestion quotidienne des individus puisque toute initiative de gestion au niveau local pouvait se voir immédiatement désavouée.

¹⁴ Par exemple, la taxe professionnelle perçue par la commune, qui provient des entreprises situées sur son terrain.

II.2 L'influence du pouvoir central sur la structure d'un État.

L'évolution de la structure d'un État ne se fait pas au hasard. De nombreux facteurs influent sur elle. L'histoire de France montre que l'État a souvent changé de nature, pour des raisons tant liées à l'homme que pour des motifs de nature géopolitique.

II.2.a Géopolitique de la France du Moyen Age.

Il serait hors de propos de remonter ici à la formation de la France, qui nous ferait remonter pratiquement 2000 ans en arrière. Cependant, observons la France du Moyen Age.

Le pays est étendu, même si ses frontières ne correspondent pas à celles actuelles. L'annexe 4 indique par exemple la carte du royaume de France sous Louis XI en 1461. L'époque féodale voit l'âge d'or des seigneurs locaux, qui assurent la protection de leurs serfs et vassaux contre une rétribution sous forme d'argent ou de nature. Les seigneurs voisins se font régulièrement la guerre pour agrandir leurs terres ou pour des motifs beaucoup plus futiles (les affronts se règlent épée à la main). L'autorité centrale est extrêmement faible, tout comme la structure d'État encore très ténue¹⁵. Les moyens de communications sont quasi inexistant, l'infrastructure routière est très faible. Les voyages prennent du temps, il est donc difficile de transmettre des ordres et de suivre la situation du pays. Les seigneurs sont loin, donc seuls, d'où leur impunité.

Les monarques capétiens établiront ensuite peu à peu leur autorité sur le royaume, par agrandissement du territoire (droit féodal), et une stratégie familiale (mariages) d'une grande finesse qui permettra le rattachement de la Champagne, la Bretagne, la Provence et la Normandie. De paire, la qualité des communications s'améliore, permettant peu à peu un meilleur contrôle du territoire.

Au XVI^{ème} siècle, le roi a acquis un contrôle effectif sur son royaume, et est devenu « empereur en son royaume ». Il exerce son pouvoir par l'intermédiaire de ses « officiers » qui sont ses représentants sur le territoire (baillis, sénéchaux, garants de l'ordre public et qui jugent au nom du roi). Dans les périodes difficiles, le roi instaure des gouverneurs dans les provinces, guerriers aux pouvoirs étendus et mal définis.

¹⁵ L'État englobe la Nation, dont nous avons vu qu'elle se caractérisait par la volonté de vivre ensemble. A l'époque féodale, c'était vrai à l'échelon local, mais encore peu affirmé à l'échelle du pays.

Cette situation, déconcentrée en théorie, mais encore assez décentralisée dans les faits, trouvera sa conclusion dans une première apogée de la centralisation, sous Richelieu et Louis XIV. Le pouvoir se concentre alors entre les mains des intendants de justice, de police et des finances. Mais cette apogée reste relative, une certaine autonomie demeurant au niveau des administrations locales, villes en particulier. A un XVI^{ème} siècle qui voyait un « gouvernement au nom du roi » succède, avec ses limites, un « gouvernement du roi ». Ce dernier choisit ses intendants et leur fixe leurs limites en matières de pouvoirs.

En parallèle de cette centralisation, le siècle des Lumières voit germer les premières idées de décentralisation¹⁶.

Dans ses *Considérations sur le gouvernement de la France*, paru en 1764, le marquis d'Argenson propose de remplacer les provinces par des départements plus petits arguant du fait qu'« un petit territoire est mieux soigné qu'un grand ».

Condorcet affirme, dans son *Essai sur la constitution et les fonctions des assemblées provinciales* que les institutions administratives doivent prendre en compte les intérêts des citoyens pour lesquels elles ont été créées.

Necker met en place, dans les années 1780, des assemblées territoriales en Berry, dans le Dauphiné, la Haute-Guyenne et le Bourbonnais. Mais ces initiatives, motivées par l'état lamentable des finances du royaume¹⁷, rencontrent une forte hostilité.

II.2.b Les apogées de la centralisation : Révolution et Empire.

La Révolution Française, bien sûr politique, fut également pour une grande part, administrative.

La Constituante instaura un découpage administratif tenant compte des caractéristiques géopolitiques du pays en 83 départements. Les provinces, selon leurs tailles, sont transformées, scindées ou fusionnées en départements, qui sont renommés géographiquement en utilisant des noms de cours d'eau, de points caractéristiques¹⁸. Au

¹⁶ Même si ce mot n'apparaîtra qu'au XIX^{ème} siècle.

¹⁷ L'administration avait pour but de faire partager la responsabilité fiscale par les représentants des provinces.

¹⁸ Il s'agissait de couper toute référence avec l'époque monarchique.

lendemain de la prise de la Bastille, ce système était, sinon décentralisé, du moins bien déconcentré.

Mais la Convention et le Directoire marquèrent un retour à la centralisation. Les administrations départementales s'opposaient aux Montagnards jacobins¹⁹ et partageaient les idées girondines²⁰. Leur but était de lutter contre le centralisme de plus en plus marqué de la Convention et de s'opposer au poids trop important des organismes insurrectionnels parisiens. En conséquence, ces administrations furent purement et simplement supprimées, et leurs attributions transférées aux administrations de districts, sous la coupe directe du Comité de Salut public (4 décembre 1793 ou 14 frimaire an II).

La seconde apogée du centralisme se produit sous le système napoléonien avec la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) et la grande loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire français et de l'administration. Le découpage est celui de 1790, mais les institutions diffèrent totalement.

Cette Constitution, dans son article Premier, déclare (déjà !) : « la République française est une et indivisible... ». Mais l'autorité réside dans celle des préfets, représentants directs du gouvernement, fidèles au Premier Consul (puis Empereur), appelés par Napoléon lui-même les « empereurs aux petits pieds ». Toutes les autorités sont nommées par le pouvoir central.

II.2.c Le cas particulier de l'Occupation.

Si la III^{ème} République est appelée « République des maires », c'est davantage par faiblesse du pouvoir central que par réelle volonté de décentraliser. L'État ne s'oppose pas à l'extension des compétences départementales et communales, mais il s'agit davantage de justifier des transferts de charges que d'effectuer des transferts d'autorité²¹. C'est bien plus une démission de l'État qu'une augmentation des pouvoirs des échelons locaux. Après la Première Guerre mondiale, les réflexions sur la

¹⁹ Favorables au centralisme.

²⁰ Favorables à davantage de décentralisation.

²¹ Comme par exemple l'entretien des édifices religieux après la séparation de l'Église et de l'État en 1905.

décentralisation²² sont vite bloquées par une situation politique instable dans les années 30, puis la Seconde Guerre mondiale sonne le glas des efforts entrepris.

Le régime né de la défaite de 1940 dissout les conseils municipaux, et supprime les conseils généraux par la loi du 12 octobre 1940. Pour les communes de plus de 2000 habitants, les maires et conseillers municipaux seront nommés par le ministre ou le préfet (loi du 16 novembre 1940). Les conseils départementaux créés le 7 août 1942 ne font pas illusion : ils sont nommés par le Ministre de l'Intérieur, se réunissent sans public et délibèrent sur un budget soumis à approbation.

Nouvelle apogée du centralisme, dont l'origine n'est pas géopolitique, mais liée à la défaite, ce régime entend contrôler de très près la population, et supprime de fait toute institution qui pourrait limiter son pouvoir.

II.2.d L'évolution progressive après la Libération.

Cette situation aurait dû disparaître aussitôt après la Libération de 1944. Mais le régime de Vichy a laissé des traces. Ainsi, le projet de Constitution de 1944 ne rétablit-il pas l'élection du maire pour les communes de plus de 10000 habitants. N'ayant jamais caché sa méfiance pour les libertés locales, le régime montant montre même sa défiance pour toute forme de liberté.

L'adoption de la Constitution de la IV^{ème} République le 27 octobre 1946, rend de l'espoir à la décentralisation. En effet, celle-ci consacre les collectivités territoriales, leur reconnaît le principe de libre administration, et prévoyait même d'instaurer des règles différentes pour gérer certaines grandes villes et certains départements²³.

Cette Constitution prévoit même le transfert du pouvoir exécutif départemental du préfet vers le président du conseil général. Mais cet article ne fut jamais appliqué, par peur d'une décentralisation excessive, et par crainte de voir émerger des « maires départementaux » puissants. Une fois encore, la situation politique instable de la France de l'Après-Guerre mettra un frein à ce processus.

Très novateur, ce texte contient déjà le matériel qui servira à la V^{ème} République pour étendre le processus de décentralisation²⁴.

²² Le président Poincaré accepte le 5 novembre 1925 de substituer l'approbation tacite à l'approbation préalable pour assouplir la tutelle de l'État sur les collectivités.

²³ Rupture fondamentale avec tous les principes égalitaires issus de la Révolution.

²⁴ Il faudra cependant attendre la loi du 2 mars 1982 (cf. I.3.c)

II.3 Le découpage régional français : justifications géopolitiques.

Les régions françaises actuelles sont des regroupements de départements, eux-mêmes dessinés sous la Révolution française, héritant du découpage des provinces du passé.

II.3.a Une origine féodale.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'époque féodale était dominée par le pouvoir local des seigneurs sur leurs vassaux. Au gré des conflits entre voisins, ces domaines seigneuriaux s'agrandirent peu à peu, lorsque des seigneurs plus puissants parvenaient à conquérir des régions plus étendues. Mais les limites de ces provinces étaient très diffuses, et la frontière entre deux seigneurs voisins demeurait une zone de conflit permanent.

Au fil des alliances de fortune, des mariages d'intérêt entre grandes familles, les limites des provinces sont devenues plus nettement définies, et les barons, ducs et comtes, prirent la fonction de « petits rois de province », exerçant un pouvoir quasi absolu sur la population de leurs terres

L'annexe 5 fournit le découpage de la France en provinces à la fin du X^{ème} siècle.

II.3.b La consolidation révolutionnaire.

La Révolution a voulu rompre avec le passé monarchique de la France. Elle crée le département, nouvelle structure administrative qui a pour but d'améliorer la gestion de l'État en rapprochant le citoyen de son administration. Ainsi, par ce découpage, tout citoyen peut, dans des délais raisonnables, accéder à un représentant du pouvoir central, pour lui soumettre ses requêtes. L'autorité de l'État est bien informée de ce qui se passe dans le pays, et la déconcentration du pouvoir au niveau du département accélère grandement l'application des lois.

Même si la dénomination des nouveaux départements est neutre du fait de leur nom, leurs frontières sont dessinées à partir des provinces monarchiques, par transformation du nom, fusion, ou découpage de celles-ci, selon leur taille. S'il s'agit d'éviter toute référence avec le passé monarchique de la France, les nouveaux dirigeants français ne souhaitent pas non plus que la population change ses habitudes.

II.3.c La consécration moderne.

Si certaines régions possèdent une identité propre depuis des siècles, comme la Bretagne par exemple, la notion restera vague au niveau institutionnel durant longtemps. La Constitution de 1946 ne leur reconnaît pas d'existence, pas plus que celle de 1958.

La IV^{ème} République fait de grands progrès, en déconcentrant beaucoup le pouvoir de l'État. Ainsi, si Paris conserve la plupart des prérogatives en main, départements et communes acquièrent davantage de possibilités dans leur mise en œuvre.

Au lendemain de son élection, le président François Mitterrand, suivant les pas du Général de Gaulle, prend le vrai chemin de la décentralisation, par la loi de 1982, qui suit de 10 ans celle ayant créé les régions.

Enfin, en 2003, la réforme constitutionnelle augmente encore la puissance de la décentralisation en l'incluant dans l'article fondateur de la Constitution (voir les extraits de la Constitution de 1958 en annexe 6)

Beaucoup de chemin a été parcouru en moins de 50 ans. Et le processus s'est sensiblement accéléré depuis environ 10 ans. On pourrait alors se demander si, le mouvement étant lancé, le processus ne pourrait pas encore aller plus loin et mener rapidement à une autonomie encore plus importante des régions, menant à un État régionalisé voire un État fédéral.

III TROISIEME PARTIE : LES ENJEUX DE LA DECENTRALISATION.

Avant de se poser la question de l'évolution possible de l'État français à court terme, il convient de comprendre les enjeux géopolitiques qui ont motivé les évolutions de ses structures.

III.1 Héritière de la déconcentration du passé.

Comme nous l'avons vu précédemment, le chemin qui a conduit la France vers un État unitaire décentralisé est le résultat d'une histoire longue et animée de nombreux soubresauts.

III.1.a 26 septembre 1953 : déconcentration administrative.

Le décret de la IV^{ème} République, portant déconcentration administrative, précise que le préfet est seul représentant du pouvoir central et le délégué de tous les ministres. Il s'agit bien d'un acte de déconcentration qui remet entre les mains du préfet toute l'autorité pour faire exécuter les décisions de l'État.

Sous la V^{ème} République, les décrets du 14 mars 1964 instaurent le préfet de région, qui doit animer et coordonner l'ensemble des services civils de l'État. Mais il faut bien se souvenir que la loi créant la région comme collectivité territoriale ne sera promulguée que le 5 juillet 1972. Les conseils régionaux n'existent pas encore, donc la région n'a encore aucune autonomie. Le préfet de région n'est donc qu'un représentant de l'État supplémentaire, qui doit améliorer le service de l'État en fédérant les moyens à un échelon plus élevé que le département.

Des services extérieurs lui échappent cependant :

- justice, au nom de la séparation des pouvoirs ;
- services financiers ;
- éducation nationale, en raison de la conservation des recteurs, et pour garantir la tradition d'indépendance de l'Éducation Nationale.

III.1.b La situation présente, nécessité géopolitique.

De multiples facteurs rendent nécessaire la décentralisation dans la situation géopolitique actuelle de la France.

Le premier élément à prendre en compte est l'éloignement géographique des départements et territoires d'outre-mer. Plus qu'une simple distance géographique, qui était particulièrement prégnante il y a quelques décennies, il s'agit en fait d'une distance pluridimensionnelle. Les populations habitant ces territoires sont ethniquement très différents des français de type caucasien, leurs pratiques religieuses et culturelles sont imprégnées de leurs origines. Ces groupes demandent donc une administration adaptée à leurs particularités. Ceci explique la reconnaissance précoce des DOM-TOM comme collectivités territoriales, au même titre que les communes, puisqu'elles figurent déjà dans la Constitution de 1958.

Le vieillissement de la population est une donnée majeure des décennies à venir. Si on enregistre encore en France²⁵ un excédent des naissances sur les décès, l'insuffisance de la natalité combinée à l'allongement de la durée de vie se traduit par une nette augmentation de la part des personnes âgées dans la population.

En 2000, en France, 20,3 % de la population a 60 ans ou plus et 1,2 million de personnes a 85 ans ou plus. En 20 ans, le nombre des personnes très âgées a été multiplié par 2,4. L'âge moyen de la population croît en conséquence : il est de 38,1 ans, contre 35 ans en 1975. La structure par âge de la population française continue de se déformer, comme le montre le graphique en annexe 7, qui fait apparaître la hausse tendancielle des classes les plus âgées, couplée avec une forte baisse de la proportion des jeunes de 0 à 19 ans.

Dans l'avenir, la gestion des personnes âgées va devenir un point crucial, et le rôle des collectivités territoriales, très impliquées dans cette gestion, est appelé à se développer.

Mais les considérations démographiques vont au-delà. En effet, l'évolution des régions n'est pas homogène. 75% de la population française environ vit dans des communes urbaines, et la population vivant dans des communes rurales éloignées de centres urbains stagne voire régresse.

En métropole, huit régions sur vingt-deux ont vu leur population progresser, entre 1990 et 1999, plus rapidement que la moyenne nationale : le Languedoc-Roussillon (+ 0,90 % par an), suivi par l'Alsace (+ 0,70 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (+ 0,60 %), Rhône-

²⁵ Contrairement à l'Allemagne et à l'Italie, qui n'assurent leur croissance démographique, pour leur part, que par l'immigration.

Alpes, les Pays de la Loire (+ 0,57 %), Midi-Pyrénées (0,53 %) et enfin la Bretagne et l'Aquitaine (+ 0,42 %). A l'opposé, la population a stagné ou diminué dans cinq régions : le Limousin, l'Auvergne, la Champagne-Ardenne, la Bourgogne et la Lorraine. La région la plus peuplée reste l'Île-de-France (10,9 millions d'habitants) devant Rhône-Alpes (5,6 millions), Provence-Alpes-Côte d'Azur (4,5 millions) et Nord-Pas-de-Calais (4 millions) ; les régions les moins peuplées sont la Corse (moins de 300.000 habitants) et le Limousin (environ 710.000 habitants).

Afin d'éviter un déséquilibre trop important entre les régions, qui pourrait conduire certaines zones à devenir de véritables déserts, le rôle des collectivités territoriales, à tous les niveaux, est important. Pour faire face à cette situation, une gestion de proximité de la population est nécessaire, dans les domaines sociaux, et économiques, ainsi que pour éviter la « fracture civique » qui participe à l'augmentation inquiétante de l'abstention lors des derniers scrutins. Le désintérêt des citoyens français pour les élections trouve en effet une partie de son explication dans la distance qu'ils ressentent vis-à-vis de leurs dirigeants, qu'ils trouvent trop éloignés de leurs préoccupations pour pouvoir être véritablement efficace dans l'administration du pays.

La décentralisation peut, dans ce domaine, rapprocher le pouvoir du citoyen. Si les élections municipales ne sont pas nouvelles, le pouvoir du maire est trop local et trop limité pour que les habitants puissent se convaincre de son action au niveau national. Même le département ne bénéficie pas d'une grande popularité. Il est considéré comme un échelon de service public, chargé de maintenir l'infrastructure de l'État dans une situation correcte²⁶, plus que comme un échelon de gestion de l'État.

La région, par contre, par son étendue, représente une institution dont la taille permet de supposer qu'elle peut avoir une influence sur l'administration de l'État. De plus, le sentiment d'appartenance à une région est plus fort que celui d'appartenance à un département. Car si le département est issu de la Révolution, le découpage régional obéit à une géopolitique historique plus concrète, véhiculant une histoire et offrant des racines plus solides.

²⁶ Ceci est illustré par l'existence bien connue des Directions Départementales (de l'Équipement, de la Jeunesse et des Sports, ...)

Et générer ce sentiment d'appartenance est un moyen sûr d'éveiller une volonté forte de s'impliquer dans la vie de la collectivité²⁷. L'échelon régional, chargé d'histoire et de souvenirs, semble donc être le niveau intermédiaire capable d'établir un compromis entre la taille, donnant le pouvoir, et la proximité ainsi que le sentiment d'unité, assurant la solidité de l'institution.

Les institutions françaises ont subi de nombreuses transformations au cours de l'Histoire. Qu'il s'agisse de déconcentration au XIX^{ème} siècle ou de décentralisation plus récemment, l'analyse géopolitique de l'hétérogénéité française montre combien ces évolutions sont naturelles voire nécessaires.

Le fonctionnement de l'État se base sur la promulgation de lois votées par le Parlement. Leur application se fait par la publication de décrets en fixant les modalités. Dans un État de taille modeste et homogène, l'application pourrait rester centralisée, car les lois seraient appliquées de la même façon pour tous. Or, l'étude géopolitique précédente montre que la France possède des hétérogénéités importantes. Ceci implique qu'une application juste des lois, interdisant de favoriser un groupe de citoyens par rapport à d'autres du fait de leur localisation par exemple, nécessiterait la prise de décrets fixant de façon précise les modalités d'application selon la région concernée. Ce serait un travail titanesque, obligeant le pouvoir central à disposer d'un arsenal de fonctionnaires rédigeant les décrets pour tenir compte du particularisme régional.

Ceci reviendrait à créer peu ou prou des bureaux régionaux chargés de cette rédaction. Il paraît bien plus naturel de délocaliser ces bureaux sur le lieu d'application des lois. La création des conseils régionaux obéit à cette logique, en délocalisant le lieu où se décide l'application des lois au niveau de leur mise en œuvre. Ainsi, les règles à respecter sont fixées par l'appareil législatif centralisé de l'État, et l'échelon décentralisé dispose de la liberté d'action dans les limites fixées par ces règles.

Cette vision, nécessairement simplifiée, du fonctionnement des institutions françaises, montre néanmoins bien pourquoi, dans le cas de la France (comme dans la plupart des États d'ailleurs), la déconcentration voire la décentralisation sont des évolutions naturelles de ses structures.

²⁷ On retrouve ici la notion de Nation, dominée par une forte volonté de vivre ensemble.

III.2 Le champ d'application de la décentralisation.

La décentralisation se veut un moyen d'améliorer l'administration de l'État, en rapprochant le pouvoir du citoyen. Elle ne doit pas devenir un instrument d'inégalités, en favorisant une collectivité par rapport aux autres. Comme notre étude porte sur l'éventualité de voir la France évoluer vers un État fédéral, nous concentrerons notre étude sur l'échelon régional de décentralisation.

III.2.a Les pouvoirs des conseils régionaux.

A l'occasion de la loi de décentralisation, différentes compétences ont été attribuées par l'État aux régions. Il s'agit principalement des lycées, de l'apprentissage, de la formation professionnelle, de l'aménagement du territoire, des transports ferroviaires, des transports publics routiers interdépartementaux. Toutefois, l'État partage certaines de ses propres compétences avec les différentes collectivités territoriales et particulièrement avec les régions. Le partenariat intervient notamment dans le cadre de la planification nationale et régionale et dans l'élaboration et la réalisation du Contrat de Plan, qui programme en terme de coût et de temps la réalisation d'infrastructures importantes sur l'ensemble du territoire national (TGV, Universités, autoroutes, ...).

Ces compétences ont véritablement trait à la vie des citoyens, elles ont pour but de permettre à la région d'agir au mieux en fonction des particularismes dont elle doit s'accommoder.

Elles peuvent ainsi autoriser la région, dans le cadre de la maîtrise de son budget, de répartir au mieux ses crédits. Ainsi par exemple, une région enclavée pourra consacrer davantage de crédits pour développer son réseau routier.

La décentralisation vise bien à créer un outil de décision proche du citoyen, une capacité d'adaptation et d'innovation.

III.2.b Les domaines échappant à la décentralisation.

L'État n'a bien évidemment pas transféré toutes ses compétences à ses collectivités territoriales. En se rappelant de l'article Premier de la Constitution de 1958, qui consacre la décentralisation au plus haut niveau législatif, il ne faut pas oublier qu'il réaffirme l'indivisibilité de la République. Certains domaines doivent donc rester le

domaine réservé de l'État, qu'il ne peut laisser aux collectivités, en particulier les régions.

Ces compétences nationales sont assez nombreuses et nous ne listerons ici que les principales.

- Nationalité française, droits civiques, droits civils, mariages, etc.;
- Justice, garantie des libertés publiques ;
- Politique étrangère ;
- Défense, commerce de matériel militaire, affaires ayant trait aux matières premières stratégiques (sauf les hydrocarbures) ;
- Entrée et séjour des étrangers, à l'exception de l'accès au travail des étrangers ;
- Sécurité et ordre publics, notamment maintien de l'ordre ;
- Monnaie, change, Trésor et marchés financiers ;
- Contrôle des communes ;
- Fonction publique, statut des agents publics et marchés publics ;
- Enseignement supérieur et recherche.

Cette liste montre que l'État s'est réservé les compétences qui sont soit garantes de la préservation de l'intégrité du pays, soit dont le transfert vers une collectivité territoriale serait susceptible de créer des inégalités. Ainsi, l'État est seul compétent dans le domaine de l'enseignement supérieur et la recherche. Il est donc seul à pouvoir délivrer des grades de l'enseignement supérieur, garantissant ainsi une équité à l'échelle nationale.

III.3 De la décentralisation vers le fédéralisme.

Nous avons vu quels étaient les principaux enjeux du processus actuel de décentralisation. Il nous faut à présent déterminer quelles sont les étapes qu'il faudrait encore franchir pour que la France puisse devenir un État fédéral. Comme il s'agirait d'une transformation très importante, nous n'évoquerons que certains aspects.

III.3.a De nouvelles Constitutions.

La transition vers un État fédéral nécessiterait en tout premier lieu un changement radical de Constitution. Si la consécration de la décentralisation n'a nécessité qu'une révision constitutionnelle, c'est parce qu'elle ne touchait pas aux fondements de la

République actuelle. La liste des prérogatives que le pouvoir central a gardées sous son contrôle exclusif montre que l'État conserve tous les pouvoirs garantissant le maintien de son indivisibilité.

Cette indivisibilité est d'ailleurs inscrite dans l'article Premier de la Constitution de 1958²⁸, et constitue donc aussi un point fondateur de la République. Ainsi, la transformation en État fédéral ne serait pas possible avec une « simple » réforme constitutionnelle. Changer l'article Premier pour supprimer le mot « indivisible » nécessiterait en fait de revoir entièrement l'ensemble du texte, pour donner aux régions²⁹ les compétences législatives et judiciaires (notamment) qu'elles n'ont pas actuellement.

Or, la formation de l'État français ne s'est pas faite par agrégation d'entités autonomes, comme c'est le cas pour la plupart des États fédéraux. Centralisée brutalement lors de la Révolution, elle n'a pas évolué comme les autres pays, qui se sont regroupés plus lentement, permettant ainsi à chaque pays de conserver la relative indépendance que leur offre le fédéralisme.

Bien que cela puisse amener à débat, il ne semble pas, du moins actuellement, que la France soit prête à renoncer à cette caractéristique³⁰.

Outre la Constitution française qui devrait être réécrite totalement, conduisant donc à une VI^{ème} République, une telle évolution impliquerait également la préparation par les régions de leur propre texte constitutionnel. Ce point n'est pas aussi problématique que le précédent, mais ne pourrait être mis en route qu'une fois le principe du fédéralisme accepté non seulement par l'État français, mais également, par l'ensemble de la population.

III.3.b Influence géopolitique de l'Union Européenne.

A l'heure où la France, membre fondateur de l'Union Européenne, s'apprête à demander à ses citoyens par voie référendaire d'approuver ou de rejeter la proposition

²⁸ Comme c'était déjà le cas pour la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799).

²⁹ Il est en effet difficile d'envisager de fédéraliser à un autre niveau.

³⁰ Les mouvements indépendantistes (Corse, Bretagne, Pays Basque) restent marginaux, en particulier à cause de leurs méthodes terroristes qui ne sont pas favorables à susciter l'assentiment des masses indécises.

de texte constitutionnel européen, il est naturel de se demander si la construction de cette union ne pourrait pas avoir d'influence sur l'évolution de l'État français.

Deux possibilités diamétralement opposées peuvent être envisagées : le processus européen pourrait favoriser l'éventuelle évolution ou au contraire la freiner.

Une partie de la réponse pourrait être tirée des résultats du référendum prévu courant 2005. L'identité française est imprégnée de la notion d'unité nationale. La perte d'identité nationale, la dissolution de la souveraineté nationale sont des inquiétudes prégnantes dans l'actuel débat national.

Au-delà de la question du texte lui-même, l'adoption d'une constitution européenne ouvre potentiellement la voie à l'évolution de l'Union vers un État fédéral qui engendrerait tous les États ayant ratifié le texte. Plusieurs arguments militent en faveur de cette hypothèse :

- tout habitant d'un pays européen membre de l'Union possède déjà une double citoyenneté, puisqu'il est citoyen européen ;
- les lois européennes priment sur les lois nationales, ce qui nécessite, lorsqu'elles sont adoptées, des révisions constitutionnelles si leur application nationale est anticonstitutionnelle ;
- les évolutions récentes de l'Union rapprochent déjà sa structure d'un État fédéral (liberté de circulation, marché unique, monnaie unique en cours d'adoption).

A l'opposé, un autre argument vient relativiser cette hypothèse :

- la notion d'État englobe celle de Nation ; Or, si construire juridiquement un État européen (fédéral) est possible, faire entrer dans les mentalités de tous les citoyens la notion de Nation (peuple uni par la volonté de vivre ensemble) sera beaucoup plus difficile.

La France subit depuis des siècles l'influence (diplomatique, souvent guerrière) de ses voisins, en raison de sa place de presque île de l'Europe. Au sein d'une Europe fédérale, l'émergence d'une France elle-même fédérale pourrait amener ses collectivités-États (ou ses États-fédérés) à subir à nouveau l'influence des voisins. On peut imaginer l'Alsace-Lorraine, qui possède de nombreuses attaches avec le voisin germanique, chercher à revenir dans le giron allemand.

Ainsi, l'adoption de la Constitution européenne pourrait par ricochet renforcer le sentiment d'identité nationale, et ainsi bloquer toute évolution vers une fédéralisation.

Mais d'un autre côté, cette hypothèse repose avant tout sur la certitude de la puissance du sentiment national. Mais les évolutions sociales, la fracture civique qui touche en particulier la jeune génération pourraient relativiser cette possibilité. Les générations actuelles n'ont pas connu les conflits majeurs du XX^{ème} siècle. Depuis leur naissance, le territoire national n'est plus menacé d'invasion, et le souvenir des guerres mondiales finira par s'estomper, malgré les célébrations, avec la disparition, d'ici 50 ans de tous ceux qui l'auront effectivement connue. Il serait alors hasardeux de garantir la pérennité du sentiment d'identité nationale, d'autant plus si l'évolution de l'Union européenne peut offrir des perspectives d'un avenir meilleur dans le cadre d'une planète à l'économie mondialisée où la concurrence entre États sur ce plan atteint des sommets.

CONCLUSION

Un État se constitue lorsqu'une communauté d'individus, implantée sur un territoire, s'organise selon un mode de gouvernement pour assurer son administration selon des textes fixant les règles de la vie commune.

Ce groupe d'individus forme une Nation, qui est moins soudée par ses origines ethniques (filiation sanguine, héritage génétique) ou géographiques communes que par sa volonté de vivre ensemble.

La France, après une longue période de structure monarchique, d'abord féodale au Moyen Âge, puis de plus en plus centralisée grâce à l'augmentation du pouvoir des monarques capétiens, a subi un accident majeur dans son Histoire, qui fait d'elle une exception culturelle. Alors que de nombreux pays ont évolué lentement vers leur forme actuelle, la catastrophe structurelle que fut la Révolution de 1789 a précipité la France dans une situation instable pendant laquelle ses institutions ont beaucoup valsé à coups d'avancées, de régressions et d'atermolements.

Conséquence de cet événement majeur, le sentiment national, fondement de la Nation, s'est retrouvé exacerbé dans un pays situé au carrefour de l'Europe, donc soumis à de multiples influences ou convoitises de la part de ses voisins. Affirmée dès le début du XIX^{ème} siècle, la notion d'indivisibilité du territoire est toujours solidement implantée, à

la fois dans l'esprit des citoyens français et dans les textes républicains, puisqu'il figure dans l'article Premier de la Constitution de 1958.

Cependant, cette volonté d'indivisibilité ne saurait demeurer rigide, et laisser l'État français dans un unitarisme trop strict. L'hétérogénéité géopolitique du pays est une réalité connue depuis longtemps, et dès l'avènement de la République, il y a plus de 2 siècles, notre pays a adopté un mode de fonctionnement déconcentré, par l'envoi de représentants locaux du pouvoir central au sein des échelons locaux d'administration, pour que le pouvoir puisse être plus près de la population, donc mieux exercé.

Décentralisé, au niveau des communes et des départements depuis cette date, l'État français a, sous la V^{ème} République, franchi une étape supplémentaire, en décentralisant les régions dans un premier temps par la loi, puis depuis la réforme constitutionnelle du 17 mars 2003 au niveau même de l'article Premier, fondateur de l'identité de la République.

Outil destiné à permettre l'exécution des lois républicaines à un échelon à la fois suffisamment proche des citoyens, et de taille suffisante pour bénéficier d'une influence réelle sur le pouvoir central, ce qui manquait aux communes, et dans un territoire véhiculant une image identitaire forte, ce qui manquait au département, la région semble constituer l'échelon de décentralisation adapté à la France, réalisant un bon compromis entre l'efficacité et la conservation de l'identité des individus.

L'élévation de la décentralisation au niveau de la Constitution en consacre l'importance, mais ceci ne paraît pas pouvoir suffire à provoquer une évolution supplémentaire vers un État régionalisé (donnant l'autonomie législative aux régions) voire fédéral.

En effet, dans l'article Premier de la Constitution figure également une notion bien plus ancienne, celle d'indivisibilité. Affirmée depuis 200 ans, héritage direct de la Révolution, cette notion est très profondément enracinée dans l'esprit français. Régionaliser voire fédéraliser l'État français nécessiterait de modifier cet article, ce qui remettrait en cause la totalité du texte suprême. Il faudrait inévitablement effectuer une transition vers une VI^{ème} République. Or, ceci n'est pas à l'ordre du jour, du moins à court ou moyen terme.

Au-delà des frontières nationales, se construit depuis environ 50 ans une nouvelle structure, interétatique, l'Union européenne, dont la France est, avec son ancien ennemi

séculaire l'Allemagne, un moteur. La possible adoption d'un texte constitutionnel européen, et l'actuelle préséance des lois européennes sur le droit des nations, semble quant à lui indiquer les prémisses d'un futur « super État » fédéral européen, même si beaucoup de chemin reste encore à franchir. Le rassemblement des voisins de la France sous une bannière unique tend à amoindrir la force des frontières entre eux, qu'il s'agisse des frontières géographiques, économiques, monétaires (voire stratégiques dans le cadre de la Défense européenne). La France pourrait alors subir à nouveau, de façon pacifique, l'influence de ses voisins. Si la volonté d'assurer l'unité de la nation française devait demeurer forte, ce qui est bien évidemment à espérer, l'évolution vers un État français fédéral pourrait renforcer l'influence des voisins de notre pays. A ce titre, le maintien d'une structure unitaire décentralisée peut être un bon garant de l'unité nationale.

L'Histoire n'est cependant pas écrite. Rien ne saurait garantir le maintien de cette structure à long terme. Les évolutions de l'Union européenne, tant dans ses structures que dans sa composition, pourrait fournir des éléments de réponse, et constituerait un laboratoire intéressant, que notre pays pourrait utiliser pour éventuellement continuer son évolution.

Annexe 1

Extraits de la Constitution portugaise

Article 6

- 1) L'État est unitaire et respecte dans son organisation les principes de l'autonomie des collectivités locales et de la décentralisation démocratique de l'administration publique.
- 2) Les archipels des Açores et de Madère constituent des régions autonomes dotées de statuts politiques et administratifs et d'organes de gouvernement qui leur sont propres.

Article 225

Régime politico-administratif des Açores et de Madère

- 1) Le régime politico-administratif propre aux archipels des Açores et de Madère est fondé sur les caractéristiques géographiques, économiques, sociales et culturelles de ces régions et sur les aspirations historiques autonomistes des populations insulaires.
- 2) La vie des régions vise la participation démocratique des citoyens, le développement socio-économique et la promotion et la défense des intérêts régionaux, ainsi que le renforcement de l'unité nationale et des circuits de solidarité entre tous les Portugais.
- 3) L'autonomie politique et administrative régionale ne porte pas atteinte à la souveraineté de l'État et s'exerce dans le cadre de la Constitution.

Annexe 2

Extrait de la Constitution des Pays-Bas

Chapitre 7. Des provinces, communes, wateringues et autres organismes publics

Article 123

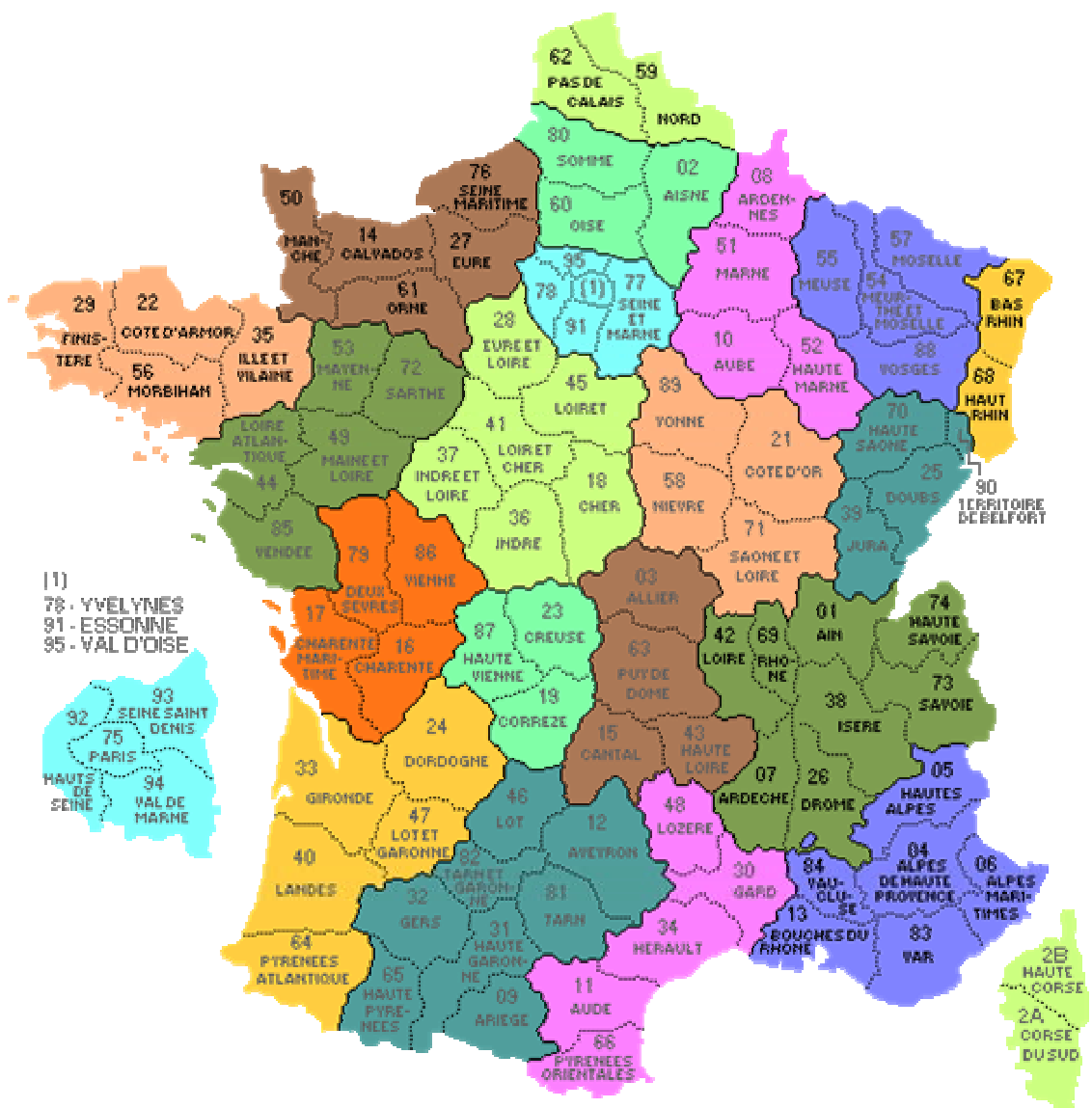
1. La loi peut supprimer des provinces et des communes et en instituer de nouvelles.
2. La loi règle la modification des limites provinciales et communales.

Article 124

1. La compétence pour régler et administrer les affaires intérieures des provinces et des communes est laissée aux administrations provinciales et communales.
2. L'action réglementaire et administrative peut être exigée des administrations provinciales et communales par la loi ou en vertu de la loi.

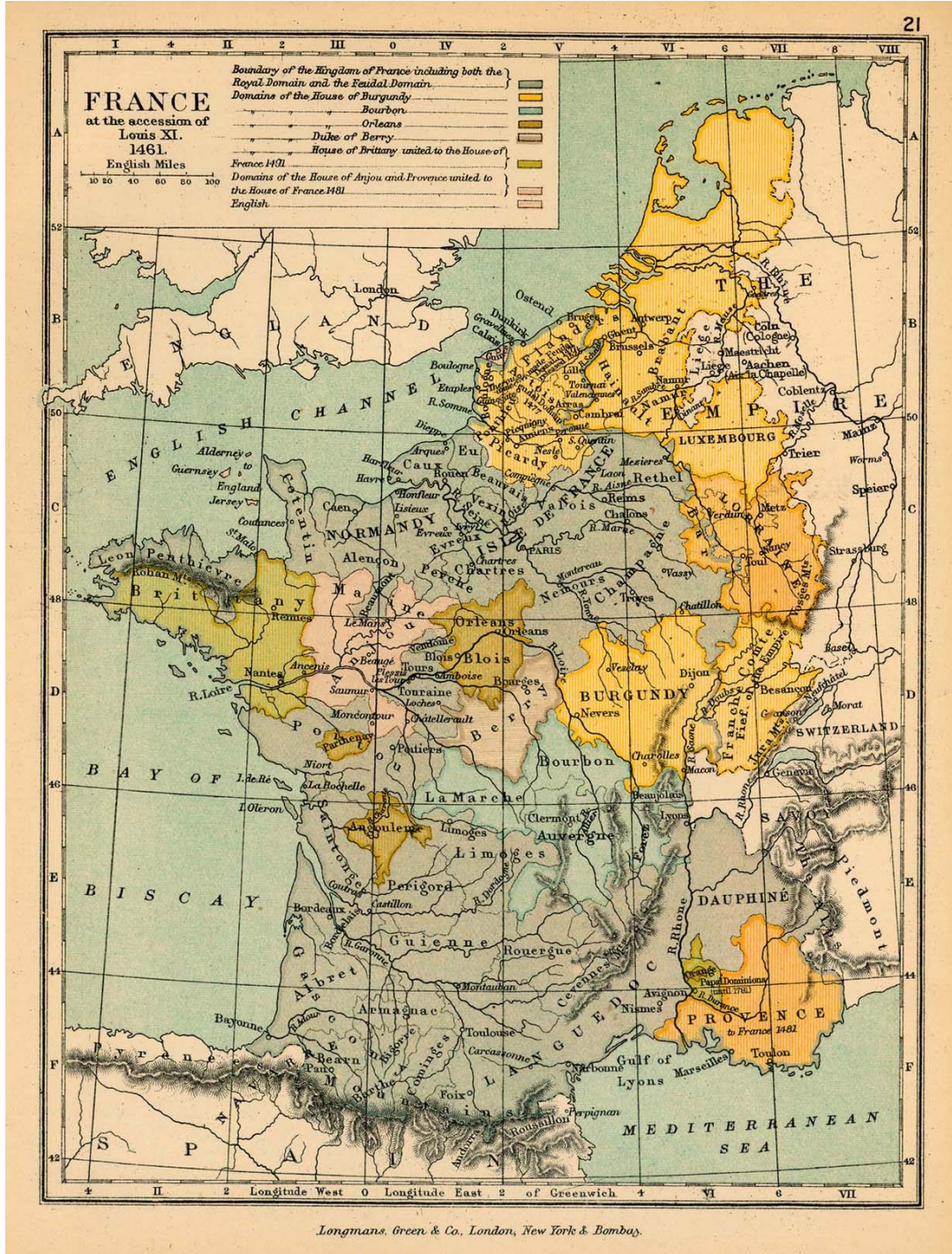
Annexe 3

Carte des départements et régions françaises.



Annexe 4

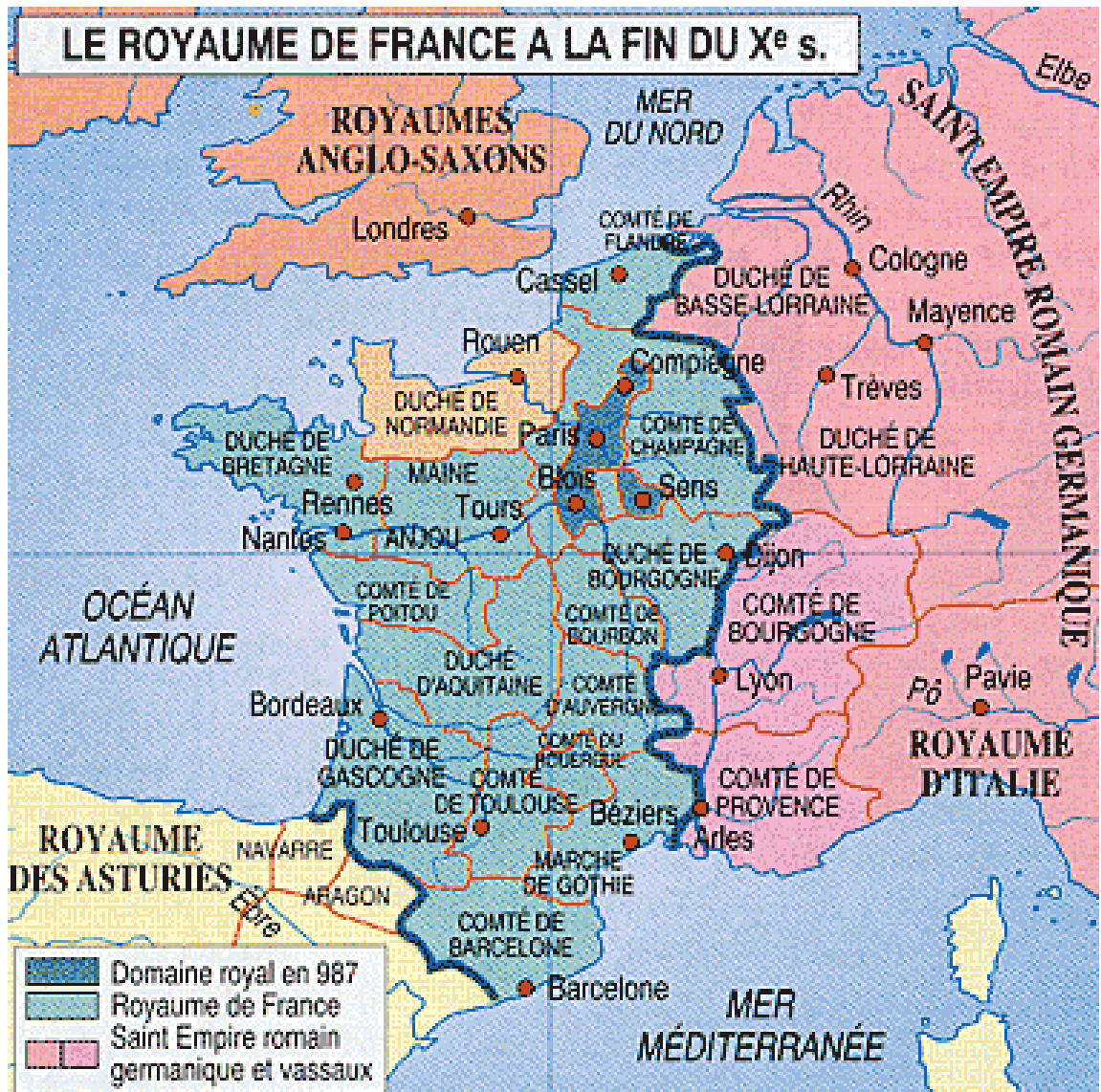
Carte de France sous Louis XI



Source : Charles Colbeck, *The Public Schools Historical Atlas*, Longmans, Green, New York, London, Bombay, 1905.

Annexe 5

Découpage des provinces à la fin du X^e siècle



Source : perso.wanadoo.fr

Annexe 6

Extraits de la Constitution Française

(Préambule, article Premier et articles ayant trait aux collectivités territoriales)

Préambule et article Premier.

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.

En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'Outre-Mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.

Art. 1. - La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

Titre XII – Des collectivités Territoriales. [Extraits]

Art. 72. - Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Art. 72-1. - La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

Art. 72-2. - Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Art. 72-3. - La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

« La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.

Art. 72-4. - Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

« Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. »

Art. 73. - Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

« Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

« Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

« Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

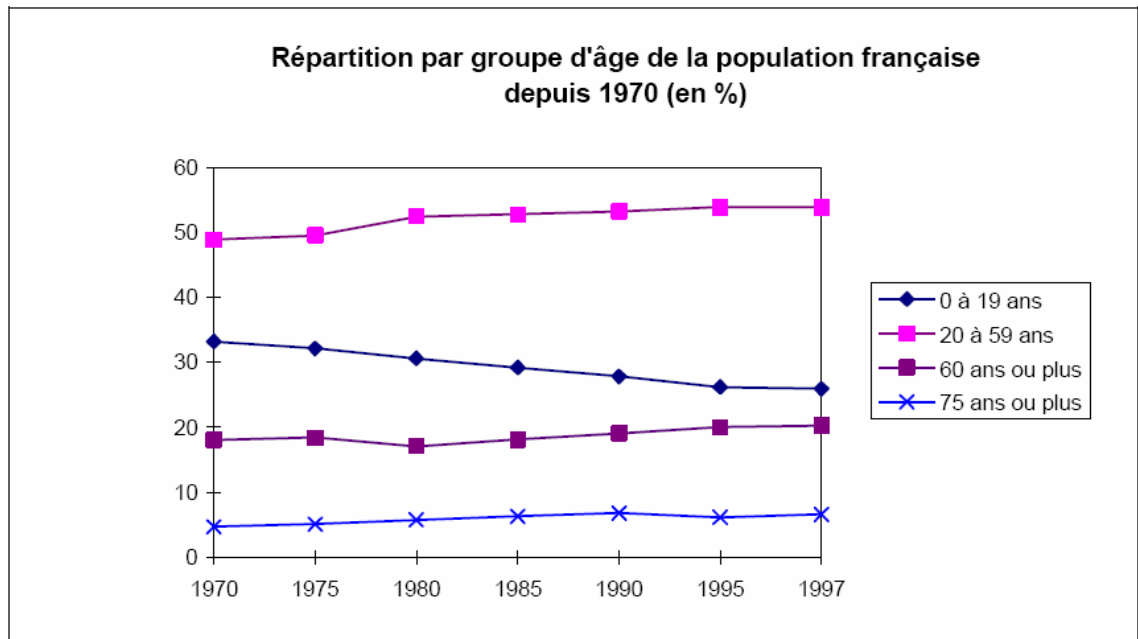
« La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

« Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

« La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

Annexe 7

Répartition de la population française par tranches d'âge



Source : INSEE, *Données sur la situation sanitaire et sociale en France*, 1999

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS REGLEMENTAIRES

- *Constitution de 1958*, Texte issu de la réforme constitutionnelle du 17 mars 2003.
- Mercier (Sénateur) Michel, *Rapport fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, Rapport de la commission ordinaire de 1999-2000 du Sénat, 28 juin 2000, Tome 1, n° 447.

OUVRAGES EN FRANÇAIS

- BODINEAU Pierre et VERPEAUX Michel, *Histoire de la décentralisation*, Paris, PUF, 2^e éd., 1997, coll. « Que sais-je », n° 2741.
- BLANC Jacques et REMOND Bruno, *Les collectivités locales*, Paris, Dalloz, FNSP, 3^e éd., 1994.
- BOURJOL Maurice, *Les Institutions régionales depuis 1789*, Nancy, Berger-Levrault, 1969.
- BURDEAU François, *Libertés, libertés locales chéries !*, Paris, Cujas, 1983.
- CHAUPRADE Aymeric, *Géopolitique : Constantes et changements dans l'histoire*, Paris, Ellipses, 2^e éd., 2003.
- COUTAU-BEGARIE Hervé, *Traité de stratégie*, Paris, Économica, 4^e éd., 2003.
- FLORY Thibault, *Le mouvement régionaliste français*, Paris, PUF, 1966.
- GODECHOT Jacques, *Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, PUF, 1985.
- GREFFE Xavier, *Décentraliser pour l'emploi*, Paris, Économica, 1989.
- GREFFE Xavier, *La décentralisation*, La Découverte, 1992.
- GREMION Pierre, *Le Pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.
- MENY Yves, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique (1945 – 1969)*, Paris, LGDJ, 1974.
- MESTRE Jean-Louis, *Introduction historique au droit administratif français*, Paris, PUF, 1985.
- RENAN Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, 1887, in rééd. *Qu'est-ce qu'une nation et autres écrits*, présentée par Raoul Giraudet, Paris, Imprimerie nationale
- SAUTEL Gérard, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris, Dalloz, 7^e éd., 1990.

- SUEUR Philippe, *Histoire du droit public français, XV^e – XVIII^e siècle*, Paris, PUF, 1989.
- THOMAS Yves, *Histoire de l'administration*, La Découverte, 1995.
- *Histoire de l'administration française du XVIII^e siècle au XX^e siècle*, Paris, Montchrestien, 1989.
- *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, la Documentation française, 2004.

SITES INTERNET

- Accès au droit : www.legifrance.gouv.fr
- Union Européenne : www.europa.eu.int
- Sénat : www.sénat.fr
- Site officiel du gouvernement : www.premier-ministre.gouv.fr

Tables des Matières

SOMMAIRE	2
INTRODUCTION	1
I PREMIERE PARTIE : LA NOTION D'ÉTAT	3
I.1 DEFINITION D'UN ÉTAT.....	3
I.2 LES DIFFERENTS TYPES D'ÉTATS.....	5
I.2.a <i>Les États fédéraux : exemple des États-Unis.</i>	5
I.2.b <i>Les États régionalisés : exemple de l'Italie.</i>	6
I.2.c <i>Les États unitaires centralisés : exemple du Portugal.</i>	7
I.2.d <i>Les États unitaires décentralisés : exemple des Pays-Bas.</i>	7
I.3 LA PLACE DE LA FRANCE DANS CETTE DISTINCTION.	8
I.3.a <i>Situation à la création de la V^{ème} République.</i>	8
I.3.b <i>Avant 1982 : justifications de la création des régions.</i>	8
I.3.c <i>Premiers pas vers la décentralisation : la loi du 2 mars 1982.</i>	9
I.3.d <i>La réforme constitutionnelle du 17 mars 2003.</i>	10
II DEUXIEME PARTIE : DECONCENTRATION, DECENTRALISATION. ..	12
II.1 DEUX NOTIONS BIEN DISTINCTES.....	12
II.1.a <i>Déconcentration : l'État représenté localement.</i>	12
II.1.b <i>Décentralisation : des structures indépendantes.</i>	12
II.1.c <i>Deux notions parfois confondues dans le passé.</i>	13
II.2 L'INFLUENCE DU POUVOIR CENTRAL SUR LA STRUCTURE D'UN ÉTAT.	14
II.2.a <i>Géopolitique de la France du Moyen Age.</i>	14
II.2.b <i>Les apogées de la centralisation : Révolution et Empire.</i>	15
II.2.c <i>Le cas particulier de l'Occupation.</i>	16
II.2.d <i>L'évolution progressive après la Libération.</i>	17
II.3 LE DECOUPAGE REGIONAL FRANÇAIS : JUSTIFICATIONS GEOPOLITIQUES.....	18
II.3.a <i>Une origine féodale.</i>	18
II.3.b <i>La consolidation révolutionnaire.</i>	18
II.3.c <i>La consécration moderne.</i>	19

III	TROISIEME PARTIE : LES ENJEUX DE LA DECENTRALISATION.	20
III.1	HERITIÈRE DE LA DECONCENTRATION DU PASSE.	20
III.1.a	<i>26 septembre 1953 : déconcentration administrative.</i>	20
III.1.b	<i>La situation présente, nécessité géopolitique.</i>	20
III.2	LE CHAMP D'APPLICATION DE LA DECENTRALISATION.	24
III.2.a	<i>Les pouvoirs des conseils régionaux.</i>	24
III.2.b	<i>Les domaines échappant à la décentralisation.</i>	24
III.3	DE LA DECENTRALISATION VERS LE FEDERALISME.	25
III.3.a	<i>De nouvelles Constitutions.</i>	25
III.3.b	<i>Influence géopolitique de l'Union Européenne.</i>	26
	CONCLUSION	28
	ANNEXE 1	31
	ANNEXE 2	32
	ANNEXE 3	33
	ANNEXE 4	34
	ANNEXE 5	35
	ANNEXE 6	36
	ANNEXE 7	40
	BIBLIOGRAPHIE	41
	TABLES DES MATIERES	43