

Centralisation / Décentralisation

La découverte de la démocratie américaine, de ses institutions et modalités de fonctionnement a conduit Tocqueville à s'interroger, à partir de l'éclairage fourni par la décentralisation qui est à l'œuvre dans le pays, sur la nature, le rôle et le fonctionnement de la centralisation en France et en Europe. A cet effet il écrit à son père, le 7 octobre 1831, pour lui demander de rédiger à son intention un petit mémoire sur la centralisation.

Fort de son expérience américaine et de la lecture du Mémoire de son père, il développe deux idées majeures sur la centralisation ; d'une part il explique dans la première *Démocratie* qu'il est absolument nécessaire de distinguer deux formes de centralisation, l'une gouvernementale, l'autre administrative, d'autre part il met en évidence dans *L'Ancien Régime et la Révolution*, que la centralisation, prise dans son ensemble, est d'abord un héritage de l'Ancien Régime avant d'être le fruit de la Révolution et de l'Empire. Il explique notamment comment tout était « dirigé de Paris » : « *La masse des écritures (était) déjà énorme, et les lenteurs de la procédure administrative si grandes (qu'il ne fallait pas) moins d'un an avant qu'une paroisse pût obtenir l'autorisation de relever son clocher ou de réparer son presbytère* ».

La Révolution et plus encore l'Empire ont repris la même voie qui est également la pente naturelle que suivront les démocraties.

Dans la première *Démocratie*, il consacre dans un sous-chapitre aux effets de la décentralisation administrative aux États-Unis et un long développement sur la distinction à établir entre la centralisation gouvernementale et la centralisation administrative.

Autant la centralisation gouvernementale est utile au pouvoir pour donner forme et efficacité à son action, autant la centralisation administrative constitue, par sa tendance à occuper tout l'espace politique, un frein au développement des initiatives des individus ou des groupes. Pour que vive la démocratie, il faut, selon Tocqueville, des citoyens actifs. Le développement abusif quasi naturel de la centralisation inhibe l'action citoyenne et ôte aux individus toute possibilité, et à terme, toute envie d'entreprendre : « *Elle excelle, en un mot, à empêcher, non à faire* ».

Tocqueville reconnaît cependant qu'il existe un lien naturel entre les deux formes de centralisation et souligne comment un pouvoir peut connaître une forte centralisation gouvernementale en échappant à la centralisation administrative (l'Angleterre) et comment un empire sans centralisation gouvernementale est réduit à l'impuissance (l'Allemagne).

« La centralisation est un mot que l'on répète sans cesse de nos jours, et dont personne, en général, ne cherche à préciser le sens.

Il existe cependant deux espèces de centralisation très distinctes, et qu'il importe de bien connaître.

Certains intérêts sont communs à toutes les parties de la nation, tels que la formation des lois générales et les rapports du peuple avec les étrangers.

D'autres intérêts sont spéciaux à certaines parties de la nation, tels, par exemple, que les entreprises communales.

Concentrer dans un même lieu ou dans une même main le pouvoir de diriger les premiers, c'est fonder ce que j'appellerai la centralisation gouvernementale.

Concentrer de la même manière le pouvoir de diriger les seconds, c'est fonder ce que je nommerai la centralisation administrative.(...)

On comprend que la centralisation gouvernementale acquiert une force immense quand elle se joint à la centralisation administrative. De cette manière elle habitue les hommes à faire abstraction complète et continuelle de leur volonté; à obéir, non pas une fois et sur un point, mais en tout et tous les jours. Non seulement alors elle les dompte par la force, mais encore elle les prend par leurs habitudes; elle les isole et les saisit ensuite un à un dans la masse commune.

Ces deux espèces de centralisation se prêtent un mutuel secours, s'attirent l'une l'autre; mais je ne saurais croire qu'elles soient inséparables.(...)

De notre temps, nous voyons une puissance, l'Angleterre, chez laquelle la centralisation gouvernementale est portée à un très haut degré: l'État semble s'y mouvoir comme un seul homme. (...)

Pour ma part, je ne saurais concevoir qu'une nation puisse vivre ni surtout prospérer sans une forte centralisation gouvernementale.

Mais je pense que la centralisation administrative n'est propre qu'à énerver les peuples qui s'y soumettent, parce qu'elle tend sans cesse à diminuer parmi eux l'esprit de cité. La centralisation administrative(...) peut donc concourir admirablement à la grandeur passagère d'un homme, non point à la prospérité durable d'un peuple.

Qu'on y prenne bien garde, quand on dit qu'un État ne peut agir parce qu'il n'a pas de centralisation, on parle presque toujours, sans le savoir, de la centralisation gouvernementale. L'empire d'Allemagne, répète-t-on, n'a jamais pu tirer de ses forces tout le parti possible. D'accord. Mais pourquoi? Parce que la force nationale n'y a jamais été centralisée; parce que l'État n'a jamais pu faire obéir à ses lois générales; parce que les parties séparées de ce grand corps ont toujours eu le droit ou la possibilité de refuser leur concours aux dépositaires de l'autorité commune, dans les choses mêmes qui intéressaient tous les citoyens; en d'autres termes, parce qu'il n'y avait pas de centralisation gouvernementale. (...)

Je suis convaincu, du reste, qu'il n'y a pas de nations plus exposées à tomber sous le joug de la centralisation administrative que celles dont l'état social est démocratique.(...) »

La centralisation administrative constitue une dérive naturelle à venir pour les sociétés démocratiques européennes, à laquelle les États-Unis ont échappé en raison de leur histoire puisqu'ils constituaient naturellement, dès l'origine une société démocratique. Tocqueville a pu admirer lors de son voyage les effets d'une décentralisation qui laisse libre cours aux initiatives individuelles à l'esprit d'entreprise qui constitue l'une des modalités de *l'intérêt bien entendu*, qui profite à la société tout entière et prend ainsi une dimension politique : *« Ce que j'admire le plus en Amérique, ce ne sont pas les effets administratifs de la décentralisation, ce sont ses effets politiques. Aux États-Unis, la patrie se fait sentir partout. Elle est un objet de sollicitude depuis le village jusqu'à l'Union entière. L'habitant s'attache à chacun des intérêts de son pays comme aux siens mêmes. Il se glorifie de la gloire de la nation; dans les succès qu'elle obtient, il croit reconnaître son propre ouvrage, et il s'en élève; il se réjouit de la prospérité générale dont il profite. Il a pour sa patrie un sentiment analogue à celui qu'on éprouve pour sa famille, et c'est encore par une sorte d'égoïsme qu'il s'intéresse à l'État. »*

Il est cependant important de signaler ici que si Tocqueville considère que les avantages de la décentralisation, telle qu'il l'a vue fonctionner aux États-Unis, sont très importants et permettent plus de souplesse de responsabilité et de liberté dans la vie politique démocratique, on ne trouve chez lui ni grand projet politique, ni rapport, ni proposition de loi pour tenter d'engager la France dans une

vie politique décentralisée. Il critique les excès de la centralisation française mais estime malgré tout que l'État a l'obligation de faire une politique d'aménagement du territoire, notamment en intervenant financièrement pour doter les régions de lignes de chemin de fer, et qu'il lui appartient également de définir, par exemple, le cadre législatif d'une politique sociale pour l'assistance et la charité légale.

En 1848, parmi les dix-huit membres chargés de la rédaction de la constitution, seuls Lamennais, Beaumont, Tocqueville et dans une certaine mesure Barrot sont partisans de la décentralisation. Lamennais pose le problème dès le premier jour, demandant que la commission commence par statuer sur le pouvoir local. Sa requête n'étant pas acceptée, il démissionne immédiatement. Les autres membres de la Commission envoient Tocqueville près de lui pour obtenir qu'il revienne siéger, mais, ne pouvant lui faire entendre raison, il n'engage pas de véritable combat pour la décentralisation sachant la cause perdue d'avance et pour longtemps.