

Déconcentration et décentralisation fonctionnelles

par A. DELPEREE,

Secrétaire général du Ministère de la Prévoyance sociale.

★

L'Etat libéral n'avait d'autre mission essentielle que de protéger l'individu et la propriété, à la fois contre la volonté étatique et contre la volonté populaire.

Cet Etat libéral est dépassé : il ne s'est pas adapté aux nécessités du monde moderne ; il s'avère incapable d'exercer correctement les missions nouvelles qui lui incombent, notamment dans des domaines de l'Economique et du Social

En Belgique, l'Etat doit être repensé, reconstitué pour trouver un équilibre entre, d'une part, les groupements et institutions à base locale ou spécialisée pouvant participer à des décisions limitées quant aux personnes et quant aux matières et, d'autre part, les institutions nationales chargées des décisions portant sur les problèmes généraux.

Cet équilibre doit permettre à l'Etat, tout en tenant compte de la volonté populaire, d'être efficace, car il faut rendre à César ce qui est à César... Il n'est pas admissible que la montée et la reconnaissance des corps intermédiaires permettent à ces groupes d'exercer un chantage permanent sur les autorités publiques ; il n'est pas admissible que ce chantage se pare souvent abusivement des attributs de la démocratie.

Les corps intermédiaires qui revendiquent à leur profit la contrainte sociale ne peuvent la refuser quand l'Etat revendique le bénéfice de la même contrainte pour réaliser les objectifs de sa politique.

C'est en tenant compte de ces nécessités que nous examinerons les problèmes de la déconcentration et de la décentralisation fonctionnelle (1).

Les phénomènes de déconcentration et de décentralisation constituent une matière classique du droit administratif : les uns et les autres sont principalement considérés en tant que *procédés* d'organisation des services publics administratifs.

Le phénomène de la *déconcentration interne* (pouvoir de décision délégué à l'intérieur d'une administration à un agent subordonné) est essentiellement un procédé qui relève d'une saine organisation administrative dans tous les services ayant atteint une certaine dimension.

Le phénomène de la *décentralisation* territoriale ou fonctionnelle dépasse cet aspect « organisation », il est nécessairement objet de la science politique. La décentralisation — à quoi bon le nier — a une signification politique au moment où elle intervient dans un pays donné et à un moment donné de l'évolution historique (2).

Nous examinerons ci-après le seul problème de la décentralisation fonctionnelle et notre premier souci sera d'examiner — au-delà du procédé de droit administratif — les conceptions politiques mises en œuvre par la décentralisation par services (3).

La décentralisation par services consiste essentiellement à confier la gestion d'un *intérêt public déterminé* à un service public doté de l'*autonomie organique* vis-à-vis du pouvoir public créateur (4).

(1) Communication présentée au cours d'un Colloque de la Société d'Etudes Politiques et Sociales de Louvain consacré à la décentralisation et la déconcentration du pouvoir exécutif.

(2) BUTTGEBACH, Manuel de droit administratif, 1959, pp. 123-127.

(3) G. BURDEAU, Méthode de la science politique, Dalloz, p. 197.

(4) BUTTGEBACH, *op. cit.*, p. 137.

*
**

Il est donc logique d'étudier la décentralisation par services par rapport au Pouvoir, ce qui nous amène à une définition du Pouvoir.

Selon G. Burdeau, le terme de Pouvoir rassemble en lui deux notions distinctes. « Il est, d'une part, le centre d'imputation de tous les impératifs d'une société politiquement organisée, quels que soient par ailleurs son style et son destin extériorisant la *permanence du Politique*. Il est principe d'ordre et de stabilité... Mais le Pouvoir est aussi le point de convergence des forces qui animent la vie politique ; dans son cadre, s'introduit la mobilité des solutions historiques... Dans ce sens, il traduit les exigences de la politique en tant qu'elle fournit des réponses contingentes et sans cesse révisées aux impératifs permanents du Politique » (5).

Partant de cette constatation, nous examinerons la décentralisation par services au regard du Politique et au regard des politiques.

*
**

A. *Au regard du Politique*, c'est-à-dire au regard du Pouvoir considéré dans sa permanence, la décentralisation par services constitue un des modes d'intervention des gouvernants en vue d'administrer, de la façon la plus utile, les intérêts du public. C'est donc un moyen, choisi par eux, mais subordonné aux fins de l'activité du Pouvoir (gouverner les hommes et administrer les intérêts publics) (6).

Les problèmes qui se posent à ce niveau sont essentiellement ceux qui concernent la nécessité de sauvegarder l'équilibre des tendances à l'autonomie et des impératifs de la subordination à l'égard de la finalité du Pouvoir.

Il s'agit là d'une matière encore peu défrichée. Quelques directions de recherches peuvent cependant être évoquées. Nous retiendrons les cinq suivantes.

I. *Les formules de participation des groupes intermédiaires sont diverses.*

1. Selon une première formule, des conseils consultatifs peuvent être accouplés aux services publics centralisés ; c'est le cas récent de la Direction générale de l'emploi du Ministère de l'Emploi

et du Travail qui vient d'être assortie d'un Conseil national de l'emploi chargé d'éclairer le Département sur la politique à suivre. Cette formule de participation est relativement simple ; elle a surtout été utilisée dans le passé.

2. Une seconde formule tend à combiner les responsabilités et les prérogatives de l'autonomie dans la consultation et les responsabilités et les prérogatives de l'Exécutif dans la décision. Le Conseil national du travail, le Conseil central de l'économie sont des cas d'application bien connus. Cette formule a été plus couramment appliquée ces dernières années, mais selon une tendance assez regrettable, chaque groupe d'intérêts voulant avoir son conseil consultatif.

3. La troisième formule consiste à confier la gestion même des services publics à des organes autonomes vis-à-vis de l'Exécutif. C'est la formule qui a été le plus généralement suivie lorsqu'il sagissait d'intéresser directement au bon fonctionnement d'un service public déterminé, les usagers eux-mêmes.

En pratique, le Pouvoir a le choix, dans chaque cas déterminé, entre les différentes formules qui lui permettent d'associer à son action les forces sociales et économiques. La décentralisation fonctionnelle a certainement joui d'un préjugé favorable, dans certains domaines nouveaux, sous la pression du syndicalisme.

II. *La multiplication des services publics décentralisés s'est faite de façon inconsiderée.*

Au regard du Politique, il conviendrait de préciser jusqu'à quel point la multiplication des services publics décentralisés ne tend pas à développer — faisant pièce au Pouvoir, principe d'ordre et de stabilité — une féodalité d'intérêts constitués méconnaissant l'intérêt public général. Dans le domaine social, par exemple, la multiplication des organismes, en systématisant le cloisonnement des besoins, ne méconnaît-elle pas la profonde unité des faits sociaux ou des structures sociales ; en fin de compte, ne méconnaît-elle pas la profonde unité de l'homme ?

La prolifération d'organismes décentralisés n'a

(5) G. BURDEAU, *op. cit.*, p. 15.

(6) J. DABIN, *l'Etat ou le Politique*, Dalloz, pp. 151-172.

mène-t-elle pas certains d'entre eux à se préoccuper de leurs conditions de survie plutôt qu'à se mettre au service du public ? Dans le domaine des allocations familiales, dans celui des caisses de vacances, qui oserait prétendre que l'organisation actuelle est en tous points défendable ?

Aussi nous rallions-nous pleinement à l'opinion de Buttgenbach : « Il n'est pas douteux que les services publics décentralisés se sont développés d'une façon inconsidérée et qu'une révision générale de tous ces services devrait être entreprise, soit pour les faire rentrer dans le cadre des administrations centralisées, soit pour corriger leurs statuts » (7).

III. Une ligne de partage des attributions est indispensable.

La ligne de partage des attributions relevant des administrations centralisées et des services décentralisés constitue un autre thème de réflexion. On admet assez facilement que la conception générale des politiques, la traduction de ces politiques dans les normes, le contrôle de leur application, la coordination des diverses politiques ressortissent à la compétence normale du Pouvoir central. Pourquoi, dès lors, dans les faits et dans les textes, ne pas admettre qu'il s'agit de réserver aux administrations centrales les fonctions d'étude et de conception, les fonctions juridiques et de contrôle, les fonctions de tutelle et de relations (vis-à-vis des autres pouvoirs constitutionnels, vis-à-vis de l'étranger) ?

A notre avis, ces fonctions doivent être accomplies sans partage par les administrations centrales, ce qui n'est certes pas le cas aujourd'hui. En veut-on un exemple récent ? Le projet de loi sur la gestion des organismes sociaux n'apporte pas les précisions désirables : la confusion des tâches, les doubles emplois, les circuits parallèles pourront même proliférer, à la faveur de ce texte, trouvé par ailleurs insuffisant par les groupes représentés au Conseil national du travail (8).

Prenons un autre exemple concret : au moment où il importe d'élargir le plan des études afin de les mettre à la disposition du Gouvernement et du Bureau de programmation économique, il serait normal de reconnaître et d'affirmer que les études sociales, économiques, financières, actuarielles, que la documentation d'ensemble, doivent être de

la compétence des administrations centrales. Les statistiques provenant des parastataux devraient être étudiées, travaillées par les services départementaux. Ici encore, les services se développent dans les parastataux au petit bonheur la chance, et les services centraux demeurent squelettiques et incapables d'accomplir des missions essentielles.

S'il ne paraît pas recommandable de supprimer toute activité d'étude au sein des parastataux, si l'on veut qu'une saine répartition s'opère en raison des responsabilités respectives, une solution minimum pourrait intervenir : le Ministre pourrait, chaque année, décider du plan d'études et de ses moyens d'exécution. Ceci suppose évidemment que l'Etat reçoive les moyens adaptés à ses compétences. Là aussi, on est loin du compte.

Quoi qu'il en soit, à l'heure présente, cette ligne de partage des compétences n'est pas définie : elle conduit à des confusions, doubles emplois et lacunes ; en même temps, s'opère un véritable démantèlement des services centralisés. Il est pourtant un point limite au-delà duquel le Pouvoir ne peut plus, sans renoncer, aliéner sa compétence.

IV. Un statut type de la décentralisation par services est possible.

Le rapport qui définit le caractère particulier de la relation autonomie-subordination devrait, en tout état de cause, s'incarner dans un statut de la décentralisation par services. Actuellement, chaque service décentralisé est régi par une loi organique qui détermine sa compétence particulière et le mode de son fonctionnement. Ces règles statutaires varient d'organisme à organisme et mériteraient souvent d'être « corrigées de façon à assurer sur la gestion de ces services un contrôle et une tutelle plus sérieuse » (9). Sans doute, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle des organismes d'intérêt public, a-t-elle apporté à cet égard un début de solution. Cependant, cette loi n'est pas sans présenter certaines lacunes et anomalies et des difficultés d'application (10). D'autre part, elle ne règle que le contrôle de ces organis-

(7) BUTTENBACH, *op. cit.*, p. 140.

(8) Ce projet de loi est devenu la loi sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale (*Moniteur belge* du 25 juillet 1963).

(9) BUTTENBACH, *op. cit.*, p. 140.

(10) Rapport à la Commission sénatoriale des finances, session 1962-1963, document n° 91, 23 janvier 1963.

mes par le Pouvoir central. C'est pourquoi, un statut plus général, réglant les compétences respectives des parties et leurs rapports, de même que les rapports internes des organismes (administration, conseils d'administration), statut qui tiendrait également compte de l'expérience déjà acquise en matière de tutelle et de contrôle, serait souhaitable. Ici aussi, des études préalables sont nécessaires pour permettre de dégager les principales structures de ce statut. Un programme d'étude a été établi en 1961 à l'intention de la Commission permanente de la réforme administrative. Les recherches menées à l'époque prouvent qu'une telle construction n'est pas impossible.

V. L'autonomie des services publics décentralisés doit être sauvegardée.

Les remarques qui précèdent ne signifient pas qu'il faille limiter au maximum l'autonomie des services publics décentralisés. Nous croyons, au contraire, que cette autonomie n'est pas exploitée comme elle pourrait l'être ; on regrette même que des comités de gestion s'intéressent trop aux seules questions de personnel ; on regrette aussi que des comités de gestion soient trop dépendants de leur administrateur général. Cette timidité dans les initiatives va de pair avec une perte de contact direct et du sentiment de participation de la collectivité intéressée ; on voit le fonctionnarisme réapparaître dans des institutions conçues pour le combattre. De plus, l'autonomie est souvent un paravent commode : que de dirigeants parastataux faisant la file dans les couloirs des cabinets ministériels pour recevoir les intentions et les ordres d'un attaché de cabinet ! L'intervention hiérarchique et publique du Ministre ne serait-elle pas préférable ? Mais le problème n'est pas là. Le problème est de permettre à l'autonomie de donner sa pleine mesure, mais de la donner dans le cadre exact de sa compétence et sous réserve, pour le Pouvoir, de veiller, par l'entremise de sa tutelle et avec le même dynamisme, au respect de l'intérêt général. À cet égard, un développement des pouvoirs des organes de gestion devrait toujours se compléter d'un développement des responsabilités de tutelle, assumées par les commissaires du Gouvernement et au nom des Ministres, et d'un souci parallèle d'instaurer l'exercice de l'autonomie dans le respect des règles démocratiques.

*
**

B. *Au regard de la politique ou des politiques*, c'est-à-dire au regard du Pouvoir considéré cette fois dans son aspect dynamique qui tient compte de la mobilité de solutions historiques, la décentralisation par services traduit essentiellement une adaptation des moyens d'action du Pouvoir.

I. Le développement de la décentralisation fonctionnelle coïncide avec une période de profonde transformation de la société.

C'est depuis 1918, en effet, que les services publics décentralisés — établissements publics, sociétés nationales ou coopératives de pouvoirs publics, associations intercommunales, etc. — se sont multipliés.

Qu'ils s'agisse des domaines sociaux, économiques, financiers, la nécessité de l'intervention, sinon de l'initiative du Pouvoir, est devenue impérative. Mais ce Pouvoir, dont les modes d'action sont strictement réglementés, a cru prudent de ne pas se charger de la gestion des intérêts spécialisés.

On peut justifier valablement cette orientation.

Le risque n'était-il pas grand, en effet, de voir le Pouvoir gérer des intérêts publics particuliers en fonction du volume de ses ressources plutôt qu'en fonction des besoins ?

L'action menée ne serait-elle pas plus efficace si la participation des milieux directement intéressés était réalisée ?

Quels que soient les arguments invoqués dans l'un ou l'autre sens, une option devait être prise : ou bien transformer l'action et les compétences des administrations centrales, ou bien créer de nouveaux modes de gestion des services publics. C'est finalement dans cette dernière voie que le Pouvoir a cherché, avec des succès divers, les réponses de sa nouvelle politique. Les services publics décentralisés se sont multipliés : principalement dans le domaine de l'assistance (au sens large : œuvres de victimes de guerre, de l'enfance), de la prévoyance sociale, du crédit public, des transports, de la distribution d'eau, gaz, électricité, de l'enseignement et des institutions scientifiques, enfin dans le secteur de l'économie et de l'assistance technique.

II. Mais, aujourd'hui, la dispersion des services décentralisés apparaît dans toute son ampleur ; leur puissance (parfois dans l'immobilis-

me) présente des inconvénients évidents dans un pays où la politique économique et sociale utilise les méthodes de la programmation. Il est de sens commun que les services publics — qu'ils soient centralisés ou décentralisés — sont des moyens que les gouvernements doivent pouvoir utiliser. Aussi, admet-on de plus en plus que leur fonctionnement doit pouvoir s'adapter à tout moment aux impératifs de la politique gouvernementale.

Il n'est pas possible ici de développer ce principe dans ses multiples manifestations. Quelques applications concrètes au domaine social nous permettront cependant d'éclairer le sujet en partant de la réalité.

1. Le Ministre de la Prévoyance sociale exerce sa tutelle sur une trentaine d'organismes publics axés sur la sécurité sociale et qui revêtent la forme juridique de l'établissement public. La structure de chacun de ces organismes peut s'expliquer par des éléments divers : historiques, sociaux et politiques. Ainsi, par exemple, l'organisation administrative de l'assurance maladie-invalidité fait appel à une double décentralisation : décentralisation par services (le Fonds national d'assurance maladie-invalidité) au premier degré ; décentralisation pluraliste, selon les unions mutualistes, au second degré où se rencontre d'ailleurs aussi, à titre supplétif, un service public décentralisé (la Caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité).

L'organisation de l'assurance chômage connaît au premier degré un organisme public (l'Office national de l'emploi), organisme lui-même déconcentré territorialement en bureaux régionaux, et au second degré une décentralisation selon les groupements professionnels des travailleurs.

On pourrait évoquer de même l'organisation des allocations familiales (salariés, indépendants), des vacances annuelles, etc. On constate chaque fois que la décentralisation par services tient compte d'une situation historique et traduit une conception politique ou mieux, un compromis politique entre les diverses conceptions en présence.

Il ne peut être question de supprimer ces situations d'un trait de plume. Mais une adaptation s'impose incontestablement.

2. Dans la conjoncture actuelle, cette adaptation des services publics décentralisés s'impose sur divers plans.

L'autonomie doit accepter la coordination. Une intervention du Pouvoir, réduite à l'exercice de la tutelle, apparaît de plus en plus comme insuffisante. Des besoins de coordination se manifestent au plan juridique, financier, statistique, technique. Cela ne veut pas dire que l'Etat doit en revenir à la centralisation, ni même qu'il doit imposer son intervention directe. Mais le Pouvoir doit veiller à ce que les besoins de coordination soient satisfaits. Il doit avoir les moyens de provoquer et d'assurer cette coordination inéluctable.

La gestion autonome ne peut pas se crispier en un développement autarcique. Est-il concevable que des services décentralisés puissent refuser de fournir au Ministre les statistiques nécessaires ou utiles à la poursuite de la politique générale ? Ou qu'ils ne se soumettent pas à un plan comptable généralisé ? De tels objectifs nécessitent une coordination se faisant à l'initiative du pouvoir central.

L'autonomie doit accepter le contrôle plus étendu de l'Etat. Le contrôle de l'Etat ne peut se confiner aux organismes centraux. En cas de besoin, le contrôle de l'Etat doit pouvoir s'étendre directement aux organismes de base (mutuelles, etc). Ce contrôle doit être d'ordre administratif et financier ; il est clair cependant qu'il sera possible à l'occasion de ce contrôle de recueillir des informations qui auront une importance particulière pour les organes de conception.

L'autonomie doit réaliser la démocratie. Cette tendance à coordonner, à organiser la vie économique et sociale au sommet s'accompagne d'une seconde tendance qui lui est complémentaire. Si la vie économique et sociale doit être organisée, on désire qu'elle le soit démocratiquement, à tous les niveaux. Souci d'efficacité ? Peut-être. Mais souci égal d'obtenir une participation plus réelle des intéressés à l'organisation nationale. Espoir enfin d'« humaniser » cette organisation, de la soumettre au besoins de l'homme.

3. D'autres problèmes se posent aujourd'hui. Certains estiment que la décentralisation par services ne tient pas compte des aspirations régionales, qu'elle est aussi centralisatrice que l'administration étatique et que la création de bureaux régionaux ne change rien aux problèmes.

Dans certains milieux, ne demande-t-on pas une décentralisation régionale qui intéresse à la fois les services centraux et les services décentralisés ?

A cet égard, il faut reconnaître que la confusion est extrême et que le problème des structures combinant à la fois la décentralisation territoriale et fonctionnelle est sans doute partiellement posé en raison même du manque de politiques adéquates.

Expliquons-nous par un exemple. La politique sociale est formée de plusieurs volets : politique de sécurité sociale, politique de l'emploi, politique du logement, etc. Seules les politiques où interviennent les Pouvoirs publics méritent considération dans cet exercice.

La politique de sécurité sociale qui veut traduire la solidarité des individus, des groupes, des régions doit évidemment rester à base d'unité nationale : les prestations de sécurité sociale — dans la mesure où elles tendent à assurer les moyens d'existence du travailleur et de sa famille — doivent être les mêmes pour tous les travailleurs belges. Il n'y a — dans ce cadre — aucun inconvénient à ce que les services décentralisés soient à base régionale afin de se rapprocher des assurés sociaux.

Au contraire, la politique de l'emploi, la politique démographique, la politique de santé, la politique de logement social, etc., intéressent, au-delà des hommes et des familles, les groupes et les régions. Elles sont destinées à remédier aux déficiences, aux lacunes des structures existantes. Elles doivent répondre aux besoins là où ils se manifestent, même s'ils ne se manifestent pas à l'échelon national (chômage structurel dans les provinces flamandes, déséquilibre démographique en Wallonie).

Soyons concrets : s'il faut accorder les mêmes indemnités de chômage à tous les chômeurs du pays, il est bien évident que la même politique de l'emploi ne peut être suivie en Flandre et en Wal-

lonie. S'il faut accorder des allocations familiales identiques pour tous les enfants du pays, il est évident que la politique démographique ne peut être la même dans les régions de forte natalité et dans les régions à faible natalité (la Flandre orientale, par exemple).

C'est dire que dans le domaine de la politique sociale (comme en d'autres domaines), il y aurait lieu d'affirmer et d'appliquer le principe de l'unité là où il est justifié (par exemple, la sécurité sociale) et de reconnaître le principe de la diversité quand il s'agit de politiques préventives qui doivent répondre à des besoins différents.

Si le principe de telles politiques différenciées était adopté, il faut reconnaître que le problème des structures se présenterait dans une autre optique, une optique simplifiée.

* *

Cette introduction est sans doute incomplète. Mon propos est de mettre en relief les points suivants qui intéressent surtout le domaine social :

La déconcentration fonctionnelle est liée à la montée des groupes intermédiaires.

La déconcentration fonctionnelle s'est opérée dans l'empirisme, en fonction de l'impérialisme des groupes, sans doctrine administrative.

Les besoins de l'Etat moderne exigent un statut type des établissements publics, un partage des attributions entre les services centralisés et décentralisés.

L'autonomie doit admettre les besoins de coordination, doit favoriser le pluralisme de participation des individus.

L'autonomie peut servir dans le cadre de l'application de politiques différenciées.

