

INTRODUCTION : « PARLER COMME TOCQUEVILLE ET PENSER COMME ROBESPIERRE »

Omniprésent et apparemment irrésistible, le processus de globalisation affecte l'ensemble des sociétés humaines. Si toutes sont travaillées à des titres et des degrés divers, peu, dans le monde occidental, apparaissent aussi profondément interrogées¹ sur leurs fondements comme l'est la société française. Aimant à se penser dans une superbe singularité et encore convaincue de porter les idéaux messianiques de la Révolution, la plupart des élites de ce pays redoute la fin de l'« exception » française ? À bien des égards, et en dépit de la crâne position internationale de son président, on tend à penser que cette société est saisie par le doute et, de fait, elle s'interroge sur son déclin². L'histoire nationale récente résonne des manifestations d'une appréhension populaire des effets dévastateurs, ou redoutés tels, de la mondialisation. Les mouvements sociaux de décembre 1995, le rejet du traité constitutionnel européen le 29

¹ Signalons ici le travail de Simon Laflamme concernant la société canadienne, *Des biens, des idées et des personnes au Canada (1981-1995) : un modèle macrologique* et son ambitieux projet de recherche sur « Les effets comparés de la mondialisation en Europe et en Amérique du Nord ».

² Voir par exemple N. Baverez, *La France qui tombe*, Paris, Perrin, 2003.

mai 2005 ou la consolidation d'un électorat nationaliste depuis une vingtaine d'années concrétisée par la présence au second tour de l'élection présidentielle de 2002 de son candidat, témoignent, à des titres divers, de cette sourde inquiétude. L'économisme de l'heure laisse accroire qu'il ne s'agit que d'une question d'emploi et de production alors que la crise affecte toutes les dimensions du système sociétal, le fameux « modèle » français, elles-mêmes en interaction. Si la société française semble plus pénalisée que beaucoup d'autres nations par le processus en cours, n'est-ce pas parce qu'elle est aussi atteinte dans ses fondements culturels et politiques ?

Avec l'œuvre de Descartes et l'action de Colbert, le XVII^e siècle initie un rapport au monde et à l'État qui marque encore la culture et la société nationales. Mais l'héritage de ces grandes figures inaugurales d'une modernité à la française semble profondément atteint par les secousses de la mondialisation.

En effet, au cœur du projet cartésien il y a le concept philosophique de représentation qui établit un lien entre le sujet et son objet sur un mode à la fois théorique et abstrait. Ce type de relation théorique et cette prédilection pour l'abstraction imprègnent la manière française de produire et d'enseigner la culture et la science³. En conjuguant ses effets avec ceux des principes révolutionnaires à vocation universaliste, cet héritage s'est traduit par une primauté accordée au politique, seul capable de produire une représentation abstraite et unifiante de la société⁴. Cette

³ Que l'on songe à la figure de l'intellectuel dans le domaine de la culture, au règne de la recherche fondamentale dans la science dénoncé par P.-G. de Gennes ou au caractère abstrait de l'enseignement des mathématiques critiqué par R. Thom. Ces exemples illustrent ce qui différencie notre rapport « abstrait » au monde du rapport plus pragmatique qui prévaut dans les sociétés anglo-saxonnes.

⁴ Citons par exemple les décrets des 14 et 22 décembre 1789 par lesquels l'Assemblée Constituante dote les communes d'un statut unique ; nous y reviendrons longuement dans la première partie. La conception de la citoyenneté est, elle aussi, marquée par son caractère abstrait. S. Bouamama *De la galère à la citoyenneté. Les jeunes, la cité, la société*, Desclée de Brouwer, 1993.

valorisation du politique s'est accompagnée d'une tendance statocratique par laquelle l'État prenait en charge la définition de l'avenir et constituait l'institution « qui mène la société vers le mieux »⁵. Or, la mondialisation semble vider le politique de sa substance – les idées, le sens, les projets – et de sa fonction c'est-à-dire le choix. Face à cette évolution, l'attachement de la société française à un universalisme abstrait et son appétence pour l'abstraction semblent l'handicaper face au pragmatisme des sociétés anglo-saxonnes.

Autre fondement de la tradition sociopolitique nationale, le colbertisme subit aussi les assauts de la mondialisation. Dans un pays où l'État, par l'école, le chemin de fer et la conscription, entre autres facteurs, a fait la nation, son rôle ne peut que s'avérer central⁶. Captant les élites, encadrant l'activité, impulsant l'innovation, l'État français a jeté les bases de l'industrialisation nationale⁷. À la faveur du climat idéologique et des circonstances économiques de l'après-guerre s'est constitué un État providence dont la cohérence keynésienne et l'assise nationale n'ont cessé de se déliter, depuis trente ans, jusqu'à produire la trop fameuse crise qu'on lui connaît⁸. Cet État auquel il est demandé assistance, protection et emploi, n'est plus en mesure de peser réellement sur l'activité. Il n'assure qu'une protection qu'on pressent bien faible face à la dérégulation internationale. Il n'assiste que de plus en plus mal une population toujours plus nombreuse à vivre des situations d'exclusion

⁵ Ainsi que l'écrivait C. de Gaulle qui décrivait l'État comme « un organe transcendant à la société, une institution de décision, d'action et d'ambition qui mène le pays vers le mieux ». *Le salut, Mémoires de Guerre*, Paris, Pion, t.3, 1959, cité par M. Prélot et M. Lescuyer dans *Histoire des idées politiques*, Paris, Dalloz, 1980, p. 587.

⁶ E. Weber, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale 1870-1914*, Paris, Fayard Recherches, 1983 (traduction française).

⁷ J.-C. Asselain, *L'histoire économique de la France du XVIII^e siècle à nos jours, t.1 De l'Ancien Régime à la 1^{ère} guerre mondiale*, Paris, Le Seuil, 1984.

⁸ P. Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Paris, Le Seuil, 1981 et *La nouvelle question sociale*, Paris, Le Seuil, 1995.

associées au chômage et à la précarité. Cette relative mais insistante déprise de l'État, annonce l'accélération de la recomposition des rapports salarial et social⁹. Les acteurs sociaux voient leurs repères brouillés, et s'obscurcir leur horizon. Indéniablement, les temps sont à l'incertitude.

Habitée à penser le monde sur un mode abstrait à l'image des Lumières qui décidèrent « d'assigner la société au tribunal de la Raison »¹⁰ et à agir, hiérarchiquement et rationnellement, par l'entremise de l'État qui « transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique »¹¹, la société française, confrontée aux effets de la mondialisation, s'interroge sur la viabilité et la pérennité de ses institutions. Ayant incarné et largement exporté, depuis le Premier Empire, un modèle centralisé d'administration locale, la France le remet en question en décentralisant le pouvoir, les compétences et les financements. Cette politique fut initiée au début des années 1980 par le nouveau pouvoir socialiste qui en fit la « grande affaire » du premier septennat de F. Mitterrand. Elle est reprise, vingt ans plus tard, après deux décennies d'un relatif attentisme, comme un axe structurant de l'action du gouvernement Raffarin.

Si l'on en croit des institutions telles que la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international – dont les convictions libérales ne sont pas douteuses¹² – la décentralisation constituerait, avec la

⁹ Il faut ici renvoyer aux analyses des économistes « régulationnistes » qui, autour de R. Boyer notamment, ont proposé une analyse de la crise du rapport salarial fordiste (statut et pouvoir d'achat contre productivité et paix sociale).

¹⁰ E. Cassirer, *La Philosophie des Lumières*, Paris, Fayard, 1970 (traduction française), p. 70.

¹¹ De J.-A. Chaptal, ministre de l'Intérieur du Consulat, cité par J. Tulard, *Les Révolutions, de 1789 à 1851*, in J. Favier (dir.), *Histoire de France*, Paris, Fayard, 1985, p. 196.

¹² J. Stiglitz, *La grande illusion*, Paris, Le seuil, 2002.

privatisation, l'un des grands modes d'adaptation des sociétés contemporaines au contexte créé par la mondialisation. De fait, la décentralisation est appliquée en France depuis deux décennies. S'agit-il d'une forme d'adaptation du régime politico-administratif français dans le sens d'une « normalisation » devenue nécessaire ? Ne faut-il pas aussi considérer les grandes difficultés auxquelles le processus décentralisateur s'est heurté en France ? En d'autres termes, nous croyons possible de nous interroger sur la viabilité du modèle socio-institutionnel français à travers l'étude des relations que l'État entretient avec les collectivités locales. Parmi ces dernières, la commune est la collectivité à la fois la plus ancienne et celle à laquelle les citoyens témoignent de loin le plus d'attachement. Ces deux caractéristiques font de l'institution communale le lieu central de la démocratie locale et l'espace la plus adapté pour mobiliser les acteurs locaux sur des enjeux collectifs concrets. Pour toutes ces raisons, il nous semble pertinent de centrer notre réflexion sur les relations que l'État entretient avec les communes. Les étudier permettra d'éclairer des données aussi essentielles que la place et le statut de l'État non seulement par rapport aux autres collectivités territoriales mais, plus généralement, à l'égard de la société toute entière. S'y révéleront aussi d'autres traits saillants de l'organisation sociopolitique nationale telles que les rapports entre le public et le privé, entre l'unité et la diversité ou encore, par exemple, entre la hiérarchie et l'autonomie.

L'histoire des relations entre l'État et les communes et de la décentralisation, aussi riche d'enseignements qu'elle puisse être, n'est plus à faire¹³, de même que l'exploration de ses origines politiques¹⁴. Pourtant, les profondes réticences culturelles à la mise

¹³ La dernière livraison, après bien d'autres, étant celle de J.-M. Ohnet, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Le Livre de Poche, 1996 à laquelle on peut ajouter le beau livre de P. Deyon, *L'État face au pouvoir local*, Éditions locales de France, 1996.

¹⁴ Y. Meny, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français*, Paris, LGDJ, 1974.

en œuvre de la décentralisation mettent en lumière une dimension de ces relations jusqu'ici peu étudiée : il s'agit des représentations qui les fondent. En effet, si les principes juridiques qui codifient ces relations sont bien connus, il nous semble que ce que l'on peut appeler leurs fondements cognitifs et idéologiques demeurent méconnus. Autrement dit, et sans entrer dans le détail de concepts que nous développerons plus loin, il nous apparaît que la manière dont, à chaque époque, les principaux acteurs de ces relations connaissent et comprennent ces dernières en les reconstruisant dans leur système cognitif, pour ensuite les évaluer en les intégrant à leur système de valeurs, constitue un phénomène digne d'intérêt.

Ainsi, proposons-nous de remonter en amont des caractérisations politico-juridiques habituellement utilisées pour décrire les relations entre l'État et les communes, comme le statut communal par exemple, pour en rechercher les fondements cognitifs et idéologiques. À travers cette thématique de la représentation de ces relations apparaît une perspective de réflexion transdisciplinaire – traversant l'histoire des institutions et des idées, le droit public et la sociologie notamment – qui est de nature à éclairer d'un jour quelque peu nouveau un phénomène qu'on pouvait croire *a priori* sans mystères.

L'histoire des relations que les communes françaises entretiennent avec l'État semble marquée d'un double paradoxe. Il est effectivement paradoxal de voir se succéder les régimes politiques et les textes constitutionnels depuis la Révolution alors même que les institutions locales et notamment communales connaissent, dans le même temps, une grande continuité. Cette pérennité du statut communal, en plus des, alors que les institutions nationales et la société toute entière changent profondément, n'a pas manqué de poser des problèmes d'adaptation.

Or, cette adaptation sous la forme de la décentralisation à laquelle beaucoup aspirent à partir des années 1970 ne se réalise qu'en 1982 dans une sorte de coup de force politico-administratif portant l'empreinte d'un homme, Gaston Defferre. La même figure paradoxale se déploie à nouveau quinze ans plus tard. En

effet, si la quasi-unanimité se fait parmi les acteurs de la vie communale pour reconnaître l'irréversibilité du processus engagé en 1982 et s'en féliciter, elle existe aussi pour souhaiter une réforme de la situation de ce nouveau système public local. Mais, là encore, en dépit de l'apparent consensus, la réforme a tardé. Il fallut attendre 1999 et surtout l'action du gouvernement Raffarin à partir de 2002 pour qu'elle soit mise en œuvre. Elle se trouve d'ailleurs discutée au Parlement.

Dans sa stabilité comme dans son changement, le statut sociopolitique de la commune recèle donc un paradoxe. Stable alors que tout change, la commune s'adapte difficilement alors que son changement est très généralement souhaité. Cette résistance du statut communal au changement a longtemps pénalisé la démocratie et l'activité locales en prorogeant des situations jugées insatisfaisantes et en freinant les adaptations désirées par les acteurs locaux. Comment alors expliquer cette longévité du statut communal français et ses difficultés d'adaptation¹⁵ ?

Historiques, sociologiques ou juridiques, nombreuses sont les réponses possibles.

Certaines, adoptant une perspective historique, décriraient la contingence des décisions derrière l'apparente permanence des formes. D'autres, plus préoccupées du présent, mettraient au jour des contextes d'action, des acteurs, des stratégies et des régulations pour montrer que des rapports de pouvoir déterminent la politique communale de l'État. Certaines, passées de mode aujourd'hui, insisteraient sur les intérêts de classe et les rapports de domination qui seraient déterminants, en dernière instance, des affaires communales. D'autres, enfin, s'en tiendraient à une analyse juridique du statut communal et souligneraient la vigueur des principes du droit public.

¹⁵ La recherche que P. Rosanvallon mène depuis deux ans au Collège de France s'inscrit dans cette perspective, « Rosanvallon, Pierre, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, col. L'univers historique, 2004.

Sans rejeter aucune de ces démarches qui ont chacune leur « vérité » ou plutôt leur pertinence, notre recherche se donne pour objet les *Représentations* qui président aux *Relations de l'État avec les Communes*, que nous synthétiserons quelquefois par l'abréviation RREC.

En effet, par delà les circonstances historiques, les rapports de pouvoir et de classe, par delà les cohérences purement juridiques, l'action de l'État est tributaire des principes idéologiques et des schèmes cognitifs par lesquels les élites politiques dirigeantes appréhendent, comprennent et expliquent le monde qui les environne. Évidemment, l'étude des représentations n'est en aucun cas exclusive d'autres types de démarche. Tout au contraire, elle les sollicite car, comme nous le verrons plus loin, si les représentations influencent l'action, l'action en retour peut modifier ces représentations. Il est donc nécessaire de s'intéresser aux acteurs, à leurs intérêts et leurs pouvoirs même si ça n'est pas le point focal de notre étude.

Néanmoins, dans cette première partie, nous n'évoquerons que bien modestement les acteurs des relations entre l'État et les communes (REC), dans la perspective où ils permettent d'éclairer les représentations qui les guident.

L'interrogation, essentiellement de type socioculturel, qui est ici la nôtre peut se formuler ainsi : quelles sont les représentations qui, depuis la fondation révolutionnaire et napoléonienne du statut communal français, conditionnent la politique communale de l'État ou les relations entre l'État et les communes ?

Avant d'examiner la périodisation historique retenue puis la méthode (2) que nous entendons mettre en œuvre, il faut discuter le concept de représentation (1).

1. La prégnance des représentations dans les relations entre l'État et les communes

Avant de définir le concept de représentation (2) et de commencer à l'illustrer avec celui appliquée aux relations entre l'État et les communes (3), il est nécessaire d'en justifier l'utilisation, notamment en examinant les concepts alternatifs disponibles. La grille d'analyse

des politiques publiques de B. Jobert et de P. Muller présente ici un réel intérêt (1).

- 1) La politique communale comme politique publique : de l'utilité des concepts de référentiel, de rapport sectoriel/global et de médiateur

La politique communale de l'État peut être décrite comme une politique publique et ainsi se voir appliquer les concepts développés dans *L'État en action*¹⁶. Du concept de référentiel, il faudra passer à celui de représentation afin de disposer d'un outil plus adéquat pour conduire l'étude à dominante socioculturelle et socio-cognitive que nous entendons mener.

- a) Le référentiel de la politique communale

Considérer la politique communale sur le modèle d'une politique publique sectorielle permet d'utiliser les concepts de référentiel global et local et de penser leur articulation. Par delà son anachronisme pour décrire une réalité historique dans laquelle les régulations étatiques étaient très différentes, il faut reconnaître le caractère problématique de cette qualification de politique publique appliquée aux relations entre l'État et les communes. En effet, dans la grille d'analyse développée par B. Jobert et P. Muller, les politiques publiques ont pour « objet de prendre en charge les désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et d'autres secteurs, ou encore entre un secteur et la société globale »¹⁷.

Prenant acte d'une évolution historique¹⁸ qui a vu décliner les territoires au profit des secteurs, cette analyse de l'action de l'État fait primer la logique sectorielle sur la logique territoriale. En d'autres termes, les enjeux des politiques publiques se structurent, selon les auteurs, autour du rapport entre le niveau global et le niveau sectoriel. Or, en matière de relations entre l'État et les

¹⁶ B. Jobert et P. Muller, *L'État en action, politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

¹⁷ B. Jobert et P. Muller et, *op. cit.*, p. 64-71.

¹⁸ P. Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, QSJ, 1990, p. 24.

communes, l'essentiel se trouve dans le rapport entre le centre et la périphérie. Mais s'agit-il d'une différence insurmontable ? Nous ne le croyons pas. En effet, outre le fait que les deux rapports – global/sectoriel et centre/périphérie – se surajoutent plus qu'ils ne s'excluent¹⁹, l'orientation de la politique communale de l'État implique, comme les politiques sectorielles, une conception de l'ensemble, de la partie et l'articulation entre les deux. Le concept de référentiel y renvoie. Il est défini comme « une image cognitive structurant la manière dont les acteurs perçoivent le système, envisagent leurs solutions et leurs propositions d'action »²⁰ et se compose en l'occurrence d'une représentation du rapport État/communes intégrant un « référentiel global » et un « référentiel local ».

Le premier correspond à un « ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société ainsi que d'une série de normes qui permettent de choisir entre des conduites »²¹. Cette définition associant les « croyances » et les « normes » ne peut, dans la perspective qui est la nôtre, suffire et, après avoir fini de présenter les outils que l'on peut utilement tirer de cette grille d'analyse des politiques publiques, nous tenterons de l'enrichir en recourant au concept psychosociologique de représentation.

Le « référentiel local », c'est ici l'image dominante de la commune, de ses limites, c'est-à-dire de ses dimensions, et aussi de ses compétences. Entre le « référentiel global » et le « référentiel communal » fonctionnent des « opérateurs de transaction »²², ou « algorithmes », qui assurent l'inscription du second dans le premier. À titre d'exemple, on peut citer la subordination des « volontés particulières » associées aux communes à la volonté générale incarnée par la nation.

En d'autres termes, nous faisons l'hypothèse que les rapports institutionnels et fonctionnels entre l'État et les communes sont

¹⁹ Comment expliquer sinon que, quelque soit le secteur, le centre est toujours mieux équipé que la périphérie.

²⁰ P. Muller, *op. cit.*, p. 43.

²¹ P. Muller, *op. cit.*, p. 47.

²² *Idem.*

définis en fonction d'un système de représentations qui articule d'une part une conception dominante de la nation, de l'État, voire de la société, et, d'autre part, une représentation des pouvoirs locaux. Cette articulation assure une certaine cohérence entre les deux conceptions en définissant des relations logiques ou non contradictoires entre elles. Ainsi, par exemple, la centralisation, pensée par ses concepteurs²³ sur le mode de la métaphore du « fluide électrique », exprime la stricte supériorité de la nation sur la commune qui est considérée essentiellement comme une circonscription administrative de l'État.

Le « référentiel central » comme le « référentiel communal », ainsi que l'articulation entre les deux dans le cadre de ce qu'on peut appeler le « référentiel de la politique communale de l'État », constituent des « construits sociaux »²⁴. Ils résultent de rapports de force entre des acteurs qui, à la faveur des circonstances historiques et au travers de stratégies d'alliance, sont en mesure de définir cette image de la réalité sociopolitique qui oriente l'action en question. On ne peut donc pas ignorer ces acteurs qui construisent ce référentiel. Il s'agit des « médiateurs »²⁵.

b) *Les « médiateurs »*

Les « médiateurs » sont donc les acteurs qui « réalisent la construction du référentiel d'une politique, c'est-à-dire la création des images cognitives déterminant la perception du politique par les groupes en présence et la définition des solutions appropriées »²⁶. En matière de politique communale de l'État, ces « médiateurs » sont des hommes de gouvernement ou des parlementaires, des hauts fonctionnaires, notamment des préfets et, plus récemment, des maires – principalement de grandes villes – qui peuvent d'ailleurs appartenir aux catégories précédentes ainsi que leurs associations.

²³ Comme J.-A. Chaptal par exemple.

²⁴ Pour reprendre le terme de Crozier et Friedberg, largement utilisé par Jobert et Muller, *op. cit.*, p. 69.

²⁵ B. Jobert, P. Muller, *op. cit.*, p. 71-78.

²⁶ P. Muller, *op. cit.*, p. 50.

Il faut sans doute ajouter, ces dernières années, les dirigeants des grandes sociétés de service et/ou de conseil aux communes.

La connaissance de ces « médiateurs » permet d'éclairer la politique menée à la lumière des intérêts en jeu, des alliances et des stratégies qu'ils suscitent. Mais, de manière liée, une articulation existe entre le champ du pouvoir et le champ des représentations.

En effet, c'est parce qu'ils ont fait accepter leur vision du monde que les médiateurs exercent un leadership. Cette perspective « constructiviste », qui fait dépendre le pouvoir des acteurs de leur capacité à « définir » le monde n'est pas nouvelle. En effet, A. Gramsci a déjà décrit, avec son concept d'hégémonie, la capacité de certains groupes sociaux à faire partager leur conception du monde. On sait la suite que P. Bourdieu et J.-C. Passeron donneront à cette idée dans la sociologie de l'éducation et de la culture²⁷. Quant à la sociologie des organisations, elle l'utilise aussi fréquemment²⁸.

On peut tenter de synthétiser l'articulation entre ces concepts à l'aide du schéma inspiré de P. Muller²⁹ qui figure à la page suivante. Ainsi donc, résultant de l'action des « médiateurs », émerge la politique communale de l'État. Mais cette action ne se déploie pas dans un environnement neutre. Au contraire, le contexte socio-historique constitue un cadre contraignant pour l'action. La situation politique, l'état de l'économie ou encore la stabilité de l'ordre social influent sur cette politique. Mais, en amont de ces variables, agissant de manière décisive, car les acteurs ne perçoivent la situation, n'envisagent les solutions et n'élaborent les perspectives qu'à travers elles, interviennent les représentations d'une époque.

Si nous préférons utiliser ce concept de représentation plutôt que celui de référentiel c'est qu'il apparaît, comme nous le verrons, plus spécifiquement centré sur « l'économie cognitive » qui ordonne

²⁷ Voir notamment *La Reproduction*, Paris, Minuit, 1970.

²⁸ Voir par exemple M. Moullet, *Le management clandestin*, Paris, Interédition, 1991.

²⁹ P. Muller, *op. cit.*, p. 27.

à l'action que ne peut l'être celui de « référentiel » plus orienté vers les acteurs. Il faut donc présenter ce concept psychosociologique.

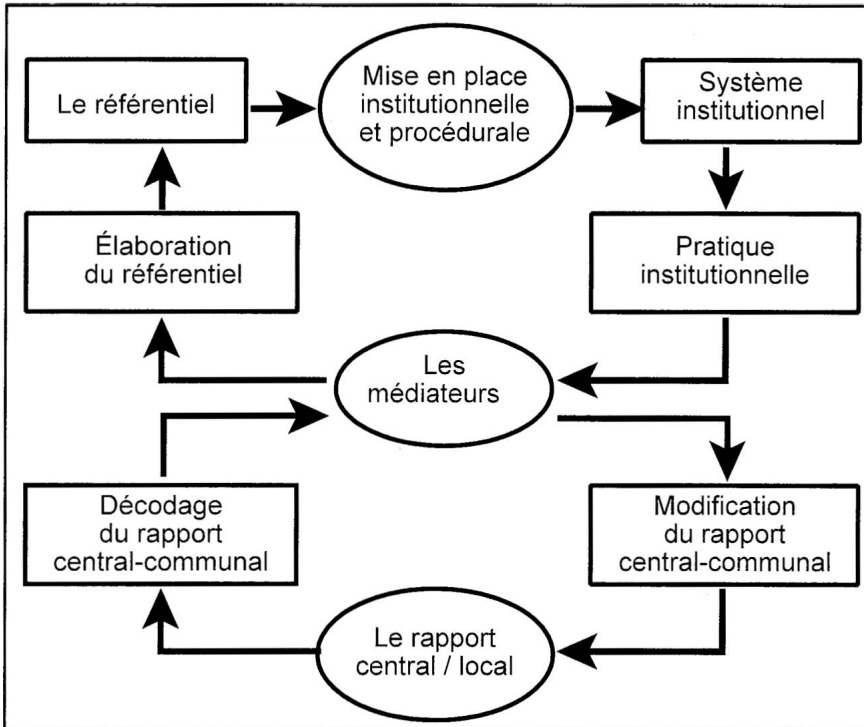


Figure 1 : La politique communale de l'État comme politique publique

2) Le nécessaire détour psychosociologique : le concept de représentation

Avant d'examiner les fonctions des représentations, leur organisation interne et leur changement, il faut constater leur caractère central. On parlera d'une représentation relative à un phénomène précis et d'un système de représentation pour désigner un système d'interprétation de l'ensemble des phénomènes.

a) *Le caractère central des représentations*

Examinons d'abord très succinctement l'apparition de ce concept pour voir ensuite qu'il recouvre un phénomène sociocognitif tout à fait essentiel dans la vie des sociétés.

C'est en 1898 que Durkheim, dans un article fameux de la *Revue de métaphysique et de morale* consacré aux « représentations collectives », donne à ce concept son statut sociologique. Ces représentations, catégorie très large recouvrant l'ensemble de l'univers symbolique, est spécifique du social. C'est par lui que le social s'impose aux individus. Mais, il faut attendre la parution de l'ouvrage de S. Moscovici, *La psychanalyse, son image et son public* en 1961 pour que ce concept prenne son sens actuel. Dans ce livre, l'auteur montre comment une théorie savante telle que la psychanalyse doit faire l'objet d'une réappropriation, par les différents groupes sociaux, pour se diffuser dans la population. Cette réappropriation prend la forme de l'objectivation et de l'ancrage. Par l'objectivation, S. Moscovici décrit le processus par lequel quelques éléments seulement sont extraits de la théorie en question, sortis de leur contexte et reconstruits pour aboutir à un schéma simplifié, cohérent et concret. Ainsi, par exemple, le complexe devient une entité tangible, une sorte d'organe sur lequel on peut agir. L'ancrage signifie que les schématisations produites par l'objectivation ne sont pas élaborées dans le vide mais sont intégrées à un univers de pensée préexistant auquel elles doivent s'adapter. Les valeurs et les croyances antérieures prédéterminent cette adaptation.

À partir de cette perspective féconde, de nombreux travaux se sont développés autour d'auteurs comme D. Jodelet³⁰, W. Doise³¹ ou J.-C. Abric³². Et, en simplifiant, on peut voir se constituer un consensus sur une définition de la représentation comme « une construction de savoirs ordinaires élaborés à partir de valeurs et de croyances » mais aussi de schèmes cognitifs « partagés par un groupe social sur la réalité et donnant lieu à une vision des choses qui se manifeste dans les relations sociales »³³.

³⁰ D. Jodelet (dir.), *Les Représentations sociales*, Paris, PUF, 1989.

³¹ W. Doise et A. Palmorani, *L'étude des représentations sociales*, Neuchâtel-Paris, Delachaux et Niestlé, 1986.

³² J.-C. Abric (dir.), *Pratiques sociales et représentations*, Paris, PUF, 1994.

³³ G.-N. Fischer, *La psychologie sociale*, Paris, Seuil, 1997, p.186. On trouvera dans cet ouvrage les définitions précises des concepts de : valeurs, croyances et schèmes cognitifs.

Notre rapport au monde, du plus sensible et immédiat au plus abstrait et distancié, n'échappe jamais à la médiation de la représentation³⁴. Dès lors, « toute réalité est représentée, c'est-à-dire appropriée par l'individu ou le groupe, reconstruite dans son système cognitif, intégrée dans son système de valeurs dépendant de son histoire et du contexte social et idéologique qui l'environne »³⁵. On peut donc définir un système de représentation comme un système d'interprétation de la réalité qui régit les relations des individus à leur environnement tant physique que social et qui va prédéterminer leurs comportements ou leurs pratiques. Il s'agit, comme l'indique J.-C. Abric, d'un « système sociocognitif »³⁶ qui met en œuvre des processus cognitifs dans des situations sociales. Cette double logique – à la fois cognitive et sociale – à l'œuvre dans le système de représentation permet de comprendre pourquoi ce système peut intégrer à la fois du rationnel et de l'irrationnel et supporter des contradictions apparentes. Détaillons ses fonctions.

b) Les fonctions du système de représentation

Ce système de représentation, que l'on doit saisir, comme nous le verrons, par des éléments discursifs et par le contexte social dans lesquels ils prennent sens, assume quatre fonctions essentielles pour les individus, les groupes et les sociétés : des fonctions cognitives, identitaires, prescriptives et justificatrices.

D'abord, les représentations rendent possible l'acquisition et l'intégration, par les individus, de connaissances dans un cadre assimilable et compréhensible par eux, cohérent tant avec leur fonctionnement cognitif qu'avec leurs valeurs. À partir de là, elles permettent au groupe de se définir une identité, généralement positive, et de sauvegarder sa spécificité. Puis, les représentations constituent des guides pour l'action, notamment parce qu'elles

³⁴ E. Morin, *Pour sortir du XX^e siècle*, Paris, Le Seuil, 1981, p. 17-25.

³⁵ J.-C. Abric, « Les représentations sociales: aspects théoriques » in J.-C. Abric (dir.), *op. cit.*, p. 11-35.

³⁶ *Ibid.*, p. 13.

déterminent un ensemble d'anticipations et d'attentes qui tendent à rendre conforme la réalité perçue à la représentation qu'on en a. Enfin, les représentations interviennent aussi en aval de l'action en permettant aux acteurs d'expliquer et de justifier leurs conduites et leurs comportements.

Cette multifonctionnalité du système de représentation en fait un déterminant majeur de toute politique publique, et donc de la politique communale de l'État. Cependant, étant inscrites dans l'histoire, les représentations évoluent avec elle. Pour penser à la fois la nécessaire stabilité du système de représentation et son changement, il faut saisir la cohérence de son organisation interne.

c) *L'organisation interne du système de représentation*

Selon J.-C. Albric, « toute représentation est organisée autour d'un noyau central »³⁷ qui rend possible la signification – fonction génératrice – et qui articule les différents éléments de la représentation – fonction organisatrice. Ce noyau central est caractérisé par sa stabilité. Parmi les grandes caractéristiques du noyau central d'une représentation, il faut citer l'empreinte de la mémoire collective, sa fonction consensuelle et sa permanence. Mais, comment expliquer le changement de la représentation ?

Il faut ici introduire la notion de système périphérique de la représentation, qui constitue « le complément indispensable du système central dont il dépend »³⁸. Il possède un caractère fonctionnel marqué en permettant, par la plasticité qui est la sienne, la « concrétisation du système central en termes de prise de position ou de conduite » et « la régulation et l'adaptation » de la représentation aux évolutions du contexte. Enfin, le système périphérique permet les modulations individuelles d'une même représentation.

³⁷ J.-C. Albric, *op. cit.*, p. 21.

³⁸ J.-C. Albric, « L'organisation interne des représentations sociales: système central et système périphérique » in Ch. Guimelli (dir.), *Structures et transformations des représentations sociales*, Neuchâtel, Delachaux et Niestlé, 1994, p. 79.

d) *Le changement des représentations*

Grâce à cette organisation interne, les représentations sont à la fois stables et mouvantes, consensuelles et marquées par de fortes différences dans leurs concrétisations individualisées. Dans le cadre d'une dialectique entre le système central et le système périphérique, il est possible de penser le changement d'une représentation. Trois figures apparaissent en l'occurrence : « la transformation résistante », la « transformation progressive » et la « transformation brutale »³⁹. Dans le premier cas, « la transformation résistante », un changement de situation ou des pratiques nouvelles sont intégrés et gérés par le système périphérique dans lequel on voit apparaître des « schèmes étranges »⁴⁰. Ils correspondent en général à l'expression d'une contradiction qui se résout, malgré tout, en préservant l'équilibre du système central. Ainsi, nous verrons que la suppression de la tutelle préfectorale en 1982 s'est traduite, chez certains préfets, par une « transformation résistante » de leur représentation des relations entre l'État et les Communes, accompagnée donc de l'apparition de « schèmes étranges ». Mais, si les « schèmes étranges » se multiplient, le système central est aussi appelé à changer. Dans le cas de la « transformation progressive », les nouvelles pratiques ne sont pas complètement contradictoires avec le noyau central et vont permettre son évolution adaptative. C'est le cas, par exemple, de la plupart des acteurs du système politico-administratif succédant à la décentralisation. Enfin, lorsque la nouveauté met en cause la signification centrale de la représentation sans que les défenses du système périphérique ne puissent fonctionner, alors, c'est le système central qui doit changer dans le cadre d'une « transformation brutale », comme dans le cas, par exemple, de l'écroulement du mur de Berlin pour des communistes est-allemands.

³⁹ J.-C. Abric, « L'organisation interne des relations sociales... », *op. cit.*, p. 83.

⁴⁰ C. Flament, « Pratiques et représentations sociales » in J.-L. Beauvois *et alii*, *Perspectives cognitives et conduites sociales, t. 1, théories implicites et conflits cognitifs*, Cousset Delval, 1987, p. 143-150.

Le concept de représentation présente donc, selon nous, l'avantage d'être non seulement plus général et plus centré sur le plan cognitif, mais aussi de permettre une meilleure compréhension du changement que celui de référentiel. Pour toutes ces raisons, il a notre préférence. Néanmoins, il n'y a pas incompatibilité entre les deux, et, à bien des égards, ils sont complémentaires et peuvent même se recouvrir partiellement. De la grille d'analyse de B. Jobert et P. Muller, nous retiendrons surtout le concept de « médiateur » qui met l'accent sur la nature des acteurs de la politique menée.

Avec ces outils, c'est-à-dire surtout le concept de représentation, et plus modestement celui de médiateur, nous entendons étudier la représentation des relations entre l'État et les communes, autrement dit la représentation qui préside à la politique communale de l'État.

3) Des relations entre l'État et les communes à leur représentation

Les relations entre l'État et les communes et la représentation qui les fondent s'influencent réciproquement. Examinons d'abord comment la représentation oriente les relations pour ensuite voir comment les relations influencent leur représentation.

a) De la représentation aux relations

Comme l'indique J.-C. Albric, une représentation constitue un « système de précodage » des phénomènes perçus et donc un « guide pour l'action ». Une représentation peut orienter l'action parce qu'elle définit des finalités, permet des articulations et possède un caractère prescriptif. Dans le cadre des relations entre l'État et les communes, la représentation, qui s'impose à une période donnée, fixe les finalités de ces relations en termes de principes généraux – par exemple, instaurer l'égalité statutaire afin de supprimer les privilèges au moment de la Révolution.

Les anticipations entre l'État et les communes dépendent certes des règles juridiques, mais aussi beaucoup de la représentation qui détermine les attentes réciproques intériorisées par les différents partenaires. Ainsi en allait-il des rapports hiérarchiques et paternalistes entre les maires et les préfets durant le XIX^e siècle qui n'étaient

pas, comme nous le verrons, le résultat des seuls textes. Enfin, la représentation est prescriptive car elle « définit ce qui est licite, tolérable ou inacceptable dans un contexte social donné ». Cette caractéristique est liée à la précédente. En effet, si une commune s'éloigne du comportement fixé par les attentes réciproques, elle encourt peut-être des sanctions juridiques, mais aussi une réprobation générale.

Ces fonctions témoignent de la double nature, idéologique et cognitive, de la représentation des relations entre l'État et les communes. En effet, c'est en vertu de principes idéologiques et de schèmes cognitifs qu'elle peut être « un guide pour l'action ». Les premiers renvoient au domaine des valeurs qui commandent l'action politique et les seconds à celui des opérations mentales qui permettent le traitement de l'information. Dans les deux cas, il s'agit de productions sociales entre lesquelles les relations sont nombreuses.

Les représentations ont ainsi une influence sur l'action mais la réciproque est vraie aussi.

b) Des relations entre l'État et les communes à leur représentation

Les actions concrètes, les pratiques, constituent, en partie, la mise en œuvre des représentations. Mais ni les finalités, ni les anticipations, ni les prescriptions définies par la représentation ne s'appliquent sans ajustements. Au contraire, ces ajustements sont nombreux et généralement absorbés par le « système périphérique » de la représentation, sans que son noyau dur en soit affecté. Mais, au-delà d'un certain seuil, la représentation doit s'adapter à un décalage trop grand qui naîtrait entre les orientations prescriptives de l'action et la manière dont elles peuvent s'appliquer concrètement. Ainsi, la suppression de la tutelle en 1982 révèle-t-elle une adaptation de la représentation des relations entre l'État et les communes d'inspiration jacobine et de ses prescriptions centralistes. On a donc ici un exemple de relation récursive entre une représentation et l'action qu'elle oriente en matière de rapports entre l'État et les communes comme nous l'avons déjà évoqué en introduction.

À la recherche de la représentation tant idéologique que cognitive qui oriente la politique communale de l'État, il nous faut préciser, d'une part, le cadre historique de notre étude et la périodisation retenue et, d'autre part, la méthode utilisée pour reconstruire cette représentation qui président aux relations entre l'État et les communes (RREC).

2. Un pluralisme méthodologique appliqué au temps long des institutions

Si l'institution communale a des origines lointaines en France avec la révolution urbaine du XII^e siècle, le statut moderne de la commune s'élabore réellement à partir de 1789. Nombre de ses traits essentiels établis à l'époque demeurant actuels, notre réflexion se doit d'embrasser l'ensemble de la période qui débute avec la Révolution et commence de s'achever de nos jours. Dans cette période, il s'agira d'étudier les temps forts de l'histoire des relations entre l'État et les communes et, à travers elles, celle de leur représentation.

1) La méthode utilisée : une démarche plurielle

Dans le cadre d'inférences interprétatives, nous tenterons de déterminer les contours et l'organisation interne de la représentation des relations entre l'État et les communes à partir d'une étude concrètes de ces relations. Avant d'examiner les conditions du passage des relations entre l'État et les communes à leur représentation, il faut préciser les moyens utilisés pour décrire ces relations entre l'État et les communes.

a) La construction des relations entre l'État et les communes

Comme l'écrit si bien G. Bachelard, on construit toujours un objet. Ce que nous définissons par les relations entre l'État et les communes n'échappe pas à la règle. Nous tentons d'approcher ces relations essentiellement par les dispositions législatives qui fixent le statut que l'État reconnaît aux communes. Ces données juridico-politiques nous semblent particulièrement significatives des représentations en vigueur notamment à une époque : la Révolution où les institutions sont explicitement reconstruites, comme nous le verrons, en vertu de principes idéologiques et de schèmes cognitifs nouveaux. Mais,

pour saisir le sens profond de ces dispositions, il est nécessaire de les appréhender dans la totalité du processus qui les a produites. En effet, en étudiant les textes à l'état de projet ou de proposition, en prenant connaissance des rapports et des discussions parlementaires qu'ils ont suscités, on peut restituer les dispositions juridiques dans leur contexte et en mesurer la signification et les enjeux.

Ainsi nous nous intéresserons successivement non seulement aux textes suivants – les décrets fondateurs des 14 et 22 décembre 1789, la loi du 28 pluviôse an VIII, la loi municipale du 4 avril 1884, et la loi du 11 juillet 1971 relative à la fusion de communes – mais aussi aux documents préparatoires les concernant. Parmi les lois décentralisatrices, nous retiendrons surtout la fameuse loi Defferre du 2 mars 1982, la loi du 19 novembre 1982 relative au mode de scrutin communal et celle du 7 janvier 1983 concernant la répartition des compétences entre les collectivités locales. Plus récemment, la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 et celle du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire seront étudiées dans la seule mesure où elles concernent les communes. Enfin, plus récemment encore, nous prendrons en compte la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire du 29 juin 1999 dite loi Voynet, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite loi Chevènement et, enfin, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République dans la mesure où ces textes ont des implications en matière communale.

Mais, des données relatives à la mise en œuvre concrète de ces dispositions, ce qu'on appelle la pratique, seront aussi prises en compte. Les circulaires du ministère de l'Intérieur, certains éléments jurisprudentiels ou encore des témoignages de maires ou de préfets pourront être examinés. Pour la période gaulliste de la V^e République où le statut communal a peu changé, il nous a paru nécessaire d'éclairer les relations entre l'État et les communes en recourant à l'étude de politiques nationales les impliquant fortement telles que la politique d'aménagement du territoire ou certaines politiques sectorielles.

À partir de ces données juridiques mais aussi politiques et souvent idéologiques, il est possible de tracer pour chaque époque retenue – la Révolution, la III^e République, la V^e République centralisatrice et gaulliste, la décennie décentralisatrice de 1980, la période d'attentisme des années 1990 puis la fin de cette décennie et le début de la suivante – la configuration du statut communal et des relations entre l'État et les communes. Ce statut communal peut être présenté comme un système de dispositions juridiques relatives à trois grands domaines – celui de la légitimité de la commune, celui de ses compétences et celui du contrôle qu'elle subit – reliées par des relations de cohérence plus ou moins forte. Ce statut peut ensuite être caractérisé par sa nature plus ou moins hiérarchique, dans le cas longtemps effectif d'une forte subordination de la commune à l'État, ou plus ou moins autonome, quand les communes s'émancipent d'une partie de cette dépendance. Cette structure dichotomique hiérarchie *vs* autonomie très prégnante devra être recherchée au niveau de la représentation des relations entre l'État et les communes.

En partant du statut communal et plus généralement des relations entre l'État et les communes dont il est l'indicateur le plus net, il faut tenter de décrire la représentation qu'elles fondent.

b) Des relations entre l'État et les communes à leur représentation : la recherche d'une « homologie structurale »

E. Panofsky a mis en lumière en 1951, dans *Architecture gothique et Pensée scolastique*, l'existence d'une influence de la pensée scolastique à laquelle les architectes des cathédrales gothiques avaient été formés, sur les plans de ces dernières. Les mêmes modèles de logique, de clarté et de rationalité caractérisaient tant la pensée transmise que les formes concrètes. Une homologie structurale existerait donc entre les deux champs. Utilisant ce même « schème d'intelligibilité » que J.-M. Berthelot qualifie de « structural »⁴¹, nous tenterons de retrouver, dans les fondements idéologiques et cognitifs du statut communal, la même structure que dans ce dernier. Illustrons cette recherche par un exemple qu'on développera plus tard.

⁴¹ J.-M. Berthelot, *L'intelligence du social*, Paris, PUF, 1990, p. 70-72.

Dans les deux champs du statut communal d'une part et de la représentation des relations entre l'État et les communes d'autre part, on retrouve la même structure hiérarchique. Ainsi la tutelle qui correspond à une subordination administrative et une infériorité hiérarchique de la commune est-elle fondée sur une supériorité politique de la nation sur la commune et sur la conception d'un monde ordonné qui correspondent toutes deux à une représentation de nature hiérarchique. En témoigne la métaphore que J.-A. Chaptal, ministre de l'Intérieur de décembre 1800 à août 1804, utilise pour décrire leur mission aux préfets du Consulat : « La force d'un système est toute dans l'exécution entière de la loi et des actes des gouvernements [...]. La chaîne d'exécution descend sans interruption du ministre à l'administration et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique⁴² ». L'orientation est clairement hiérarchique : la loi nationale s'impose et s'applique avec célérité jusqu'aux communes – « les dernières ramifications de l'ordre social » – dans un monde ordonné comme l'est le monde physique.

C'est dans le cadre d'une étude historique et culturelle que l'on peut identifier les principes idéologiques et les schèmes cognitifs qui président à la formation du statut communal et des relations entre l'État et les communes. En explorant les discours politiques, les travaux parlementaires, certains textes constitutionnels ou d'autres activités symboliques et en les situant dans leur contexte, il est possible de reconstituer les composantes de la représentation des relations entre l'État et les communes. Ainsi que l'illustre la métaphore « physicaliste » de Chaptal, les représentations scientifiques exercent une influence importante sur les représentations en général et donc aussi sur celle des relations entre l'État et les communes. À cet égard, le concept de « contrat social épistémologique » développé par J.-L. Le Moigne nous semble tout à fait pertinent pour identifier la nature des représentations scientifiques et leurs répercussions sociales.

⁴² Cité par J. Tulard, *Les Révolutions, de 1789 à 1851*, J. Favier (dir.) *Histoire de France*, Paris, Fayard, 1985, p. 196.

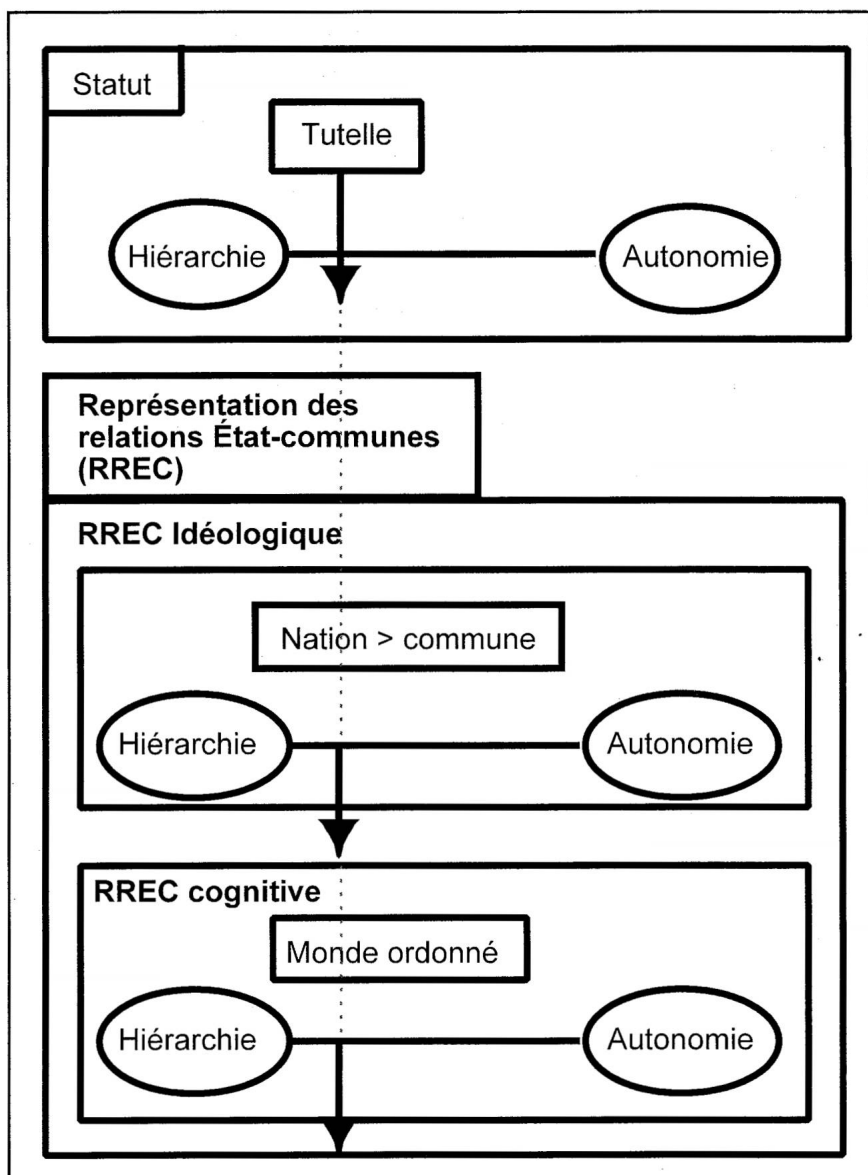


Figure 2 : À la recherche d'une homologie structurale

En effet, ce concept définit la manière dont est définie, à une époque donnée, tant la scientificité que la place de la science dans la société. Nous l'utiliserons notamment pour décrire la composante cognitive de la représentation des relations entre l'État et les communes.

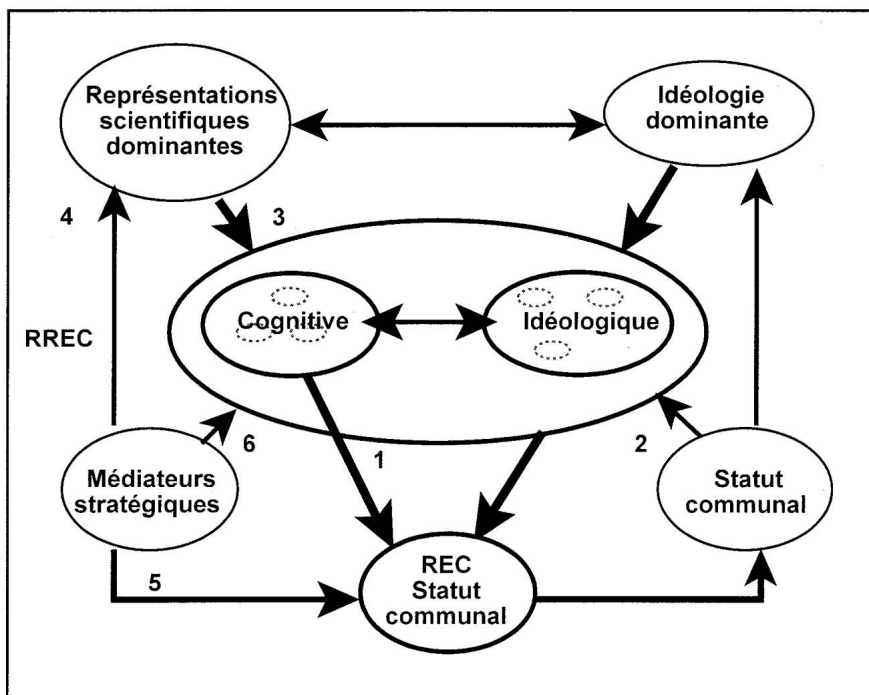


Figure 3 : Une démarche de recherche : des relations entre l'État et les communes (REC) à leurs représentations (RREC)

Pour résumer notre démarche, on peut proposer le schéma précédent.

Notre ambition consiste donc à rechercher les relations numérotées dans le schéma, c'est-à-dire d'une part les relations entre l'État et les communes et notamment le statut communal et, d'autre part, la représentation qui y est associée. Cette représentation sera explorée dans sa double composante idéologique et cognitive, dont il faudra tenter de restituer les cohérences. Notre hypothèse étant qu'on doit retrouver au niveau de la représentation la même structure ou la même orientation (plus ou moins hiérarchique ou plus ou moins

autonome) que pour le statut communal et les relations entre l'État et les communes, l'absence de congruence entre les deux niveaux est de nature à gêner ces relations. Cette situation semble caractériser la période postérieure aux lois décentralisatrices du début de la décennie 1980 où la « décentralisation est au milieu du gué » et commence à évoluer à partir notamment de 1999.

Nous insisterons surtout sur les relations entre la représentation des relations entre l'État et les communes et ces relations entre l'État et les communes, c'est-à-dire 1) et 2) sur la figure. Mais nous aborderons aussi les sources idéologiques et cognitives de la représentation de ces relations entre l'État et les communes à travers les relations 3) et 4). Les médiateurs de la politique communale de l'État seront aussi recherchés, mais les relations 5) et 6) ne feront pas l'objet du même niveau d'investigation que les précédentes. Les autres relations ne seront pas explorées même si elles jouent un rôle dans cette dynamique.

Après avoir posé les termes de cette recherche dans la synchronie, il convient de les délimiter dans le temps historique en définissant la périodisation retenue et les principales hypothèses associées.

2) De la Révolution jusqu'à nos jours : le temps long des institutions

Le temps historique n'est pas linéaire. Il existe, dans l'histoire des sociétés et des institutions, des périodes critiques, ou de « crise » au sens étymologique du terme, durant lesquelles semble se décider le sort des collectivités. Parmi les guerres et les dépressions économiques, les révolutions politiques constituent les formes les plus communes de la crise historique. La Révolution française qui marque l'entrée de la France dans la modernité politique en donne la plus fameuse illustration. Ce processus révolutionnaire se traduit par un changement institutionnel de grande ampleur qui jette les bases des régimes ultérieurs. La commune, qui n'échappe pas à ce mouvement, entre alors en Révolution.

Certes, l'histoire des villes et des communautés paysannes ne commence pas en 1789. N'a-t-on pas parlé, à propos du XII^e siècle, d'une véritable révolution urbaine ? De fait, dès la fin du IX^e siècle, un mouvement d'émancipation des villes de leur dépendance seigneuriale s'amorce avec les « communes jurées » dans la France

du nord et, un demi-siècle plus tard, avec les « consulats » dans le Midi⁴³. Dans son analyse du système urbain médiéval, Y. Barel a d'ailleurs montré que, de manière paradoxale, cette émancipation a créé les conditions d'une autre subordination, celle induite par la centralisation monarchique⁴⁴. Cette centralisation a constitué, comme l'a bien vu Tocqueville, l'un des traits les plus saillants du régime politico-administratif français que la Révolution a confirmé et amplifié plus qu'elle ne l'a créé. Une forme de continuité existe donc entre l'avant et l'après 1789, mais la rupture révolutionnaire est réelle. Elle tient dans ce regard radicalement nouveau qu'elle permet à ses contemporains de jeter sur les institutions de leur temps. De quoi s'agit-il ?

Sans entrer dans une étude trop détaillée qu'on mènera plus loin, on peut affirmer que la Révolution autorise le jugement des institutions au nom de la seule raison. L'esprit des Lumières s'exprime ainsi fortement, entre autres, dans le domaine de l'administration locale où il commande de reconstruire pour sortir de l'emprise de la tradition. Dans cette reconstruction, la commune doit être politiquement subordonnée et juridiquement unifiée.

En effet, la Révolution érige la nation comme seul espace politique légitime dans lequel se déploie la citoyenneté et, d'où, comme l'entendait l'abbé Sieyès, émanait la souveraineté. Dès lors, et même s'il faut faire la différence entre les hommes de 1789 et leurs successeurs de 1791 et surtout de 1793 et de l'an VIII, la commune apparaît comme une institution infrapolitique, une sorte de « sous-produit » de la nation à laquelle elle doit être strictement subordonnée. Les choix collectifs nationaux doivent s'imposer au nom d'une cohérence idéologique où les principes révolutionnaires essentiels tels que la prépondérance législative, l'unité nationale⁴⁵ ou l'égalité de droits se renforcent les uns les autres.

⁴³ A. Rigaudière, *Gouverner la ville au Moyen Âge*, Paris, Anthropos-Economica, 1993.

⁴⁴ Y. Barel, *La ville médiévale*, Grenoble, PUG, 1975.

⁴⁵ Qui inspira à Sieyès « obsédé par l'unité nationale » le terme d'« adunation » pour signifier la tension de la nation vers l'unité, J.-D. Bredin, *Sieyès. La clé de la Révolution française*, Paris, de Fallois, 1988, p. 167-175.

Face à l'extrême diversité des institutions territoriales d'Ancien Régime, marquée par les privilèges, les révolutionnaires entendent créer un statut communal unifié. Ici s'expriment autant une orientation idéologique pour l'égalité qu'une inclination cognitive pour l'uniformité issue des représentations scientifiques de l'époque ce que P. Rosanvallon qualifie dans sa leçon inaugurale au collège de France de « culture politique de la généralité »⁴⁶. C'est donc une nouvelle vision du monde, celle d'un monde que la raison permet de connaître et de transformer, qui fonde l'œuvre institutionnelle de la Révolution. Rarement, et peut-être jamais, dans l'histoire de France, des institutions nouvelles ont autant dû à des représentations. Cette empreinte des représentations révolutionnaires perdure encore de nos jours. On s'attachera donc à rechercher les représentations tant idéologiques que cognitives qui, à partir de la Révolution, fondent les relations de l'État avec les communes. Comme nous le verrons, les représentations scientifiques ont leur part dans cette influence.

Dans un premier chapitre, nous mettrons en relation l'héritage des Lumières et le statut communal tel qu'il résulte de sa fondation révolutionnaire et des arrangements napoléoniens (1).

Ce statut communal, amendé en 1831 et en 1837, est codifié en 1884 par une grande loi républicaine. La « République des Jules », fidèle aux principes révolutionnaires, adhère aussi à une philosophie nouvelle : le positivisme d'A. Comte. S'il est nouveau, le positivisme comtien s'enracine néanmoins profondément dans la culture française à travers Descartes sur le plan théorique et dans Saint-Simon sur le plan de l'action. Devenu idéologie officielle de la République, le positivisme s'institutionnalise jusqu'à définir ce que J.-L. Le Moigne appelle un « contrat social épistémologique » qui détermine non seulement la scientificité mais aussi la place de la science dans la société. Le statut communal de 1884, comme nous le verrons dans le deuxième chapitre, semble marqué de cette double influence révolutionnaire et positiviste (2).

⁴⁶ http://www.college-de-france.fr/media/his_pol/UPL52110_RosanvallonR01-02.pdf

Il y a dans le positivisme comtien et le contrat épistémologique qui lui est associé une forme de légitimation de la technocratie qui n'ira pas sans conséquences. À la faveur des difficultés d'un parlementarisme déstabilisé par l'« étrange défaite »⁴⁷, traumatisé par Vichy et démuni face aux nécessités de la reconstruction, un pouvoir de nature technocratique s'est constitué. Il a trouvé naturellement dans le projet gaullien de modernisation des institutions et de la société à la fois une mission et une reconnaissance. Dès lors, la période gaulliste de la V^e République constitue l'apogée de ce pouvoir technocratique qui culmine avec la toute puissance de l'État. La commune est soumise à des tentatives de modernisation, notamment à travers la politique de regroupement communal sur des bases essentiellement économiques. Mais si le statut communal demeure globalement inchangé, on constate à partir des années 1970 les signes d'une double remise en question ; la première apparaît nettement alors que la seconde s'annonce. C'est d'abord l'efficacité de l'action de l'État qui, confrontée à la « crise », subit manifestement un affaiblissement généralisé. D'autre part, les représentations scientifiques classiques, héritées pour l'essentiel de la physique newtonienne, commencent à être invalidées par le renouvellement de la conception du monde induit par une série de découvertes plus ou moins récentes. L'idée de complexité apparaît centrale dans ce renouvellement. Ces évolutions sont annonciatrices d'une nouvelle manière d'envisager l'action publique, notamment celle des communes. Le troisième chapitre permettra d'éclairer cette situation de la commune confrontée à la technocratie (3).

Les changements annoncés se produisent avec la décentralisation de 1982. Jusque-là, le statut communal de nature hiérarchique était en congruence avec à la fois l'héritage idéologique des Lumières et les schèmes cognitifs issus de la science classique ; dans une certaine mesure, la décentralisation rompt cette cohérence. En effet, autorisant une plus forte autonomie des communes, elle suppose un renouvellement

⁴⁷ Selon le titre célèbre de M. Bloch.

des fondements idéologiques et cognitifs du statut communal. Cependant, et ce pour plusieurs raisons, ce renouvellement n'est que très partiellement assumé et pensé par les promoteurs de la réforme. La double remise en cause idéologique de l'héritage des Lumières et cognitive de l'idéal de simplicité issu de la science classique est plus latente que manifeste. Néanmoins, nous tenterons de montrer que la décentralisation communale nécessite une certaine reconnaissance de la conception complexe du monde dans le quatrième chapitre (4).

Depuis que les lois Defferre sont entrées en vigueur, elles ont modifié le fonctionnement du système politico-administratif français mais, ainsi que nous l'avons déjà signalé, elles ont longtemps semblé impuissantes à poursuivre la dynamique engagée. Certes, la loi de 1992 qui favorise l'intercommunalité et celle de 1995 qui crée les « pays » apparaissent comme des compléments au dispositif de 1982 mais elle n'en ont pas permis pas la réforme qui était, par ailleurs, très attendue. La décentralisation a semblé ainsi « au milieu du gué » pendant plus de quinze ans. Depuis 1999, avec les lois Voynet et Chevènement, et surtout à partir de 2002 avec l'action du gouvernement Raffarin, la décentralisation connaît une période d'adaptation et de relance sans susciter d'intérêt populaire. Nous essaierons de montrer que pour être pleinement assumée, la décentralisation communale doit s'appuyer sur des principes idéologiques modifiés par rapport à leur « pureté » révolutionnaire mais aussi sur une acceptation délibérée de la pensée complexe. Tel sera l'objet du cinquième et dernier chapitre (5).