

CHAPITRE 3

LA COMMUNE EN TECHNOCRATIE : DE LA MODERNISATION GAULLISTE ET SES LIMITES

« L'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité, malgré les différentes provinces qui lui étaient rattachées, ne s'impose plus désormais »¹. En s'exprimant ainsi, en février 1968 à Lyon, le général de Gaulle, l'homme dont l'action fut toute entière tournée vers le rétablissement de l'autorité de l'État, effectuait une considérable bien que tardive conversion en faveur de l'autonomie locale et de la décentralisation. Le fait était d'importance pour cet authentique héritier de la tradition institutionnelle nationale qui, de l'Ancien Régime à la III^e République, en passant par l'Empire, a toujours conditionné l'unité du pays à l'uniformité administrative et l'expression de la souveraineté au centralisme politique. Cette conversion annonce la fin du cycle centralisateur mais ne la réalise pas.

¹ Cité par J.-M. Ohnet, *op. cit.*, Paris, Le Livre de Poche, 1996, p. 120.

En effet, en dépit des réserves de ses conseillers, de Gaulle soumet son projet de référendum sur la régionalisation et la réforme du Sénat au suffrage populaire qui le rejette, le 27 avril 1969, par plus de 53%. Cet échec est troublant. Certains, dont A. Malraux, l'ont décrit comme un véritable suicide politique². De fait, comment ce fin stratège politique a-t-il pu être pris en défaut de manière aussi prévisible ? Sans doute, au-delà des contingences politiques du moment qui ont leur part³, faut-il évoquer la contradiction intime de l'homme partagé entre le constat pragmatique des méfaits du centralisme qu'il fait sur le tard et ce qu'il est fondamentalement, de par sa formation catholique, militaire et jacobine, c'est-à-dire un centralisateur. Faut-il affirmer, avec A. Peyrefitte⁴, que de Gaulle a eu raison trop tôt, bien avant tout le monde, ou bien constater que, pendant dix ans, le régime gaulliste refuse l'autonomie locale ? En conjuguant les deux, on comprend mieux l'échec de l'heure et la prudence extrême des deux premiers successeurs du général à l'égard de la décentralisation. Ainsi, le président Pompidou pouvait interpellé son ministre des Réformes administratives, le même A. Peyrefitte, qui plaidait pour la décentralisation : « Ne sentez-vous pas que la France a un immense besoin de consolidation ? »⁵ et lui proposer, non sans humour noir⁶, de remettre ce projet au programme de son second septennat. En fait, la V^e République sera centralisatrice jusqu'à F. Mitterrand.

² A. Peyrefitte, *Le mal français*, t. 2, Paris, Le Livre de Poche, 1979, p. 858.

³ S. Sur, *La vie politique sous la V^e République*, Paris, Montchrestien, 1982, p. 370-373.

⁴ A. Peyrefitte, *op. cit.* Voir aussi J.-M. Janneney, « De Gaulle avait quinze ans d'avance », *La décentralisation régionale*, Responsables locaux, 1986, p. 15-16.

⁵ A. Peyrefitte, *op. cit.*, p. 874.

⁶ A. Peyrefitte décrit le Président qui « jamais n'avait paru plus fatigué, plus bouffi de visage » lui disant, autour de la table du conseil de ministres, « vous savez vos réformes, ce sera pour mon second septennat ». Il ne lui reste alors, dans le courant du mois de mars 1974, que trois semaines à vivre...

Comme en témoigne la rhétorique de l'époque, pour les régimes gaullistes, l'essentiel est ailleurs, dans la « modernisation » du pays. Cette modernisation apparaît d'abord comme une réaction à un contexte marqué par des institutions défaillantes (1). Mais, il est symptomatique que les institutions locales soient globalement délaissées dans cette politique modernisatrice alors qu'il en va tout autrement au plan national. Le projet modernisateur des régimes gaullistes est national, étatique, centralisé, unitaire et d'inspiration technocratique. Il y a comme une résurgence bonapartiste dans cette volonté de réformer durablement la société d'en haut sans développer l'autonomie locale.

En dépit du projet mort-né de la nouvelle société qui rompt avec l'orthodoxie gaullienne d'avant 1969, durant cette période, le statut communal n'évolue qu'à la marge. La seule réforme substantielle réside dans la loi de 1971 sur les fusions de communes. Elle a échoué. L'essentiel de l'action de l'État à destination des communes est passé par les politiques nationales, comme celle relative à l'aménagement du territoire ou plus généralement les politiques sectorielles. On s'attachera à en rechercher les fondements, qui seront de nature à éclairer ceux de la politique communale de l'État. Pour cette dernière, il s'agira d'exploiter non seulement le texte de la loi, mais aussi le projet et le rapport à l'Assemblée auxquels elle a donné lieu ainsi que l'application qui en a été faite. Ces politiques ont en commun la même orientation technocratique mais s'enracinent dans les principes posés par la Révolution (2).

Avec les années 1970, la modernisation, et le volontarisme public qu'elle implique, rencontrent l'échec. C'est la « crise ». Touchant les politiques de l'État, elle affecte aussi les représentations qui les fondent. D'une certaine manière, c'est l'héritage des Lumières qui semble atteint. Ce dernier s'appuie sur la conception horlogère du monde dérivée de la mécanique newtonienne qui est profondément relativisée, voire remise en cause, par la science contemporaine. Ces nouvelles conceptions scientifiques autorisent la formation d'un nouveau « contrat social épistémologique » (3). De cette nouvelle manière de voir le monde pourraient ainsi naître des modalités renouvelées de l'action publique, notamment à l'égard des communes.

1. Moderniser : la réaction gaullienne à des institutions défailtantes

Déstabilisée par les coups de boutoir des années 1930, la « synthèse républicaine » n'a pas résisté, selon S. Hoffmann, aux épreuves que lui infligèrent tant le régime de Vichy que la Résistance⁷. Mais tout n'est pas également emporté dans la tourmente. Si l'économie change indéniablement (1), le vieux système politique républicain et parlementariste perdure par delà la guerre (2). C'est dans ce contexte que le projet gaullien prend corps (3).

1) De profonds changements économiques à partir de la Libération.

La diffusion des idées keynésiennes parmi l'élite administrative, notamment sous l'influence de P. Mendès-France⁸, contribue à fonder théoriquement une intervention économique et sociale de

⁷ Selon ce grand spécialiste américain de la France qui a influencé le parcours intellectuel de M. Crozier et les travaux du Centre de Sociologie des Organisations (CSO), une « synthèse républicaine » se met en place, comme nous l'avons dit, dans les années 1870-1880, qui explique la longévité de la centralisation française. Cette « synthèse républicaine » est réalisée entre des éléments de nature économique, sociale, politique et administrative. Dans cette société à dominante rurale, un consensus se forme entre la paysannerie, les classes moyennes essentiellement non salariées et la bourgeoisie pour respecter les hiérarchies traditionnelles. L'industrie, pourtant et parce que vecteur de changement économique et social, est comme neutralisée et n'occupe qu'une place seconde dans l'économie. Dès lors, la République sera celle des notables mais aussi celle des préfets. Notabiliaire et centralisée, la République répond, dans son agencement politico-administratif, au rapport que, selon Hoffmann, les Français ont à l'autorité. En effet, caractérisé par « la coexistence d'un autoritarisme limité et d'une insurrection latente contre l'autorité », ce rapport à l'autorité trouve dans la centralisation une solution à ses contradictions. Comme l'a aussi montré M. Crozier dans *Le phénomène bureaucratique*. Hoffmann, *Les paradoxes de la communauté politique française*, op. cit., p. 58-101.

⁸ Ce dont témoigne F. Bloch-Lainé dans *Profession fonctionnaire*, Paris, Le Seuil, 1976 ; il fut le traducteur de la *Théorie générale*.

l'État que le pays affaibli attend. C'est l'époque de la reconstruction où, en application du programme du Conseil National de la Résistance, commencent à s'établir de nouveaux rapports entre l'État et l'économie, entre l'État et la société.

Des techniques et des outils nouveaux les permettent : la comptabilité nationale ou la planification⁹. Des institutions les concrétisent, telles que la sécurité sociale. Sous l'influence du *welfare State* de Lord Beveridge commence à s'édifier ce que les économistes « régulationnistes » qualifieront de « compromis salarial fordiste »¹⁰ permettant de synchroniser le développement de la production et de la consommation. Cet accord, décisif pour la suite, n'a pu se mettre en place que sous la conjonction d'au moins trois grands types de facteurs.

Les conditions politiques ont d'abord compté, avec notamment le relatif discrédit pesant sur le patronat français, trop complaisamment associé au comportement vichyste. Ce dernier n'a pu opposer à la mise en place d'une gestion tripartite de la question salariale avec les syndicats de salariés et l'État. Ensuite, la puissance publique fut la seule à disposer d'une réelle capacité d'impulsion et d'organisation à la libération. Et, enfin, les modifications institutionnelles furent mises en oeuvre, certes dans les difficultés matérielles, mais sous les auspices de l'optimisme retrouvé avec la défaite du nazisme. Cet optimisme croyait aux vertus libératrices et progressistes de la science et de la technique, et ce en dépit de leur embrigadement totalitaire avéré¹¹.

Sur le plan économique se met donc en place une nouvelle organisation collective dont nous verrons plus loin qu'elle a produit de la croissance et conforté la centralisation. La société

⁹ C. Gruson, *Origine et espoir de la planification française*, Paris, Dunod, 1968.

¹⁰ Concept central chez les théoriciens de la régulation, dont R. Boyer.

¹¹ Ce qu'il reconnaît explicitement en s'appropriant, par la nationalisation, le capital de nombreuses entreprises de l'armement, des transports, de l'énergie ou de la banque.

commence à être modifiée en profondeur¹², ce qui n'est pas le cas du système politique tant national que local.

2) La continuité du système politique.

Stigmatisé par de Gaulle, le parlementarisme de la IV^e République rappelle singulièrement celui de la III^e République, avec ses précaires coalitions partisans, son instabilité gouvernementale chronique et, au bout du compte, la faiblesse de son pouvoir exécutif. Les pratiques et le recrutement politique ne changent pas. On fait d'abord carrière localement, puis nationalement. La France est encore celle des notables parlementaires généralement assurés de leur réélection. Souvent décrit comme un archaïsme politique au nom d'une nécessaire « modernisation », ce régime avait une réelle efficacité locale, décrite par P. Grémion dans sa thèse¹³, avec son concept de « modèle d'administration territoriale républicaine ». On sait que l'auteur du Pouvoir périphérique repère ce modèle au début des années 1960, mais il est permis de penser qu'il est à l'oeuvre bien avant, caractérisant une sorte de pratique républicaine de la centralisation.

Découvrant, en étudiant la mise en place de nouvelles institutions régionales en 1964¹⁴, l'existence d'un rejet différencié¹⁵ de la réforme dans les départements centraux et périphériques, Grémion conclut à l'existence d'un véritable « système politico-administratif local ».

¹² J. Fourastié situe en 1945 le début de ses fameuses *Trente Glorieuses*, Paris, Le Livre de Poche, 1979.

¹³ P. Grémion, *Pouvoir local. Pouvoir central. Essai sur la fin de l'administration républicaine*, service de reproduction des thèses, Université de Lille III, 1978.

¹⁴ En 1964 est généralisée, après expérimentation, une politique de modernisation de la représentation territoriale de l'État qui passe par l'établissement de l'autorité du préfet sur les services extérieurs de l'État, la création des préfets de région, des missions régionales (aujourd'hui SGAR), des conférences administratives et des commissions de développement économique régional (CODER).

¹⁵ Ce qu'il nomme le « syndrome périphérique ».

Rompant avec la thèse de Crozier selon laquelle l'administration française, fortement bureaucratique, n'entretiendrait que peu de rapports avec son environnement, Grémion affirme que les fonctionnaires locaux – du préfet jusqu'à l'ingénieur subdivisionnaire – nouent des relations privilégiées avec les « notables »¹⁶. En effet, et c'est aujourd'hui bien connu¹⁷, ces relations permettaient l'existence d'une « régulation croisée » entre les fonctionnaires et les élus dans laquelle chaque catégorie légitimait et renforçait l'efficacité de l'action de l'autre. Cette découverte a réellement permis de « revisiter » les analyses de la centralisation et de montrer notamment que si « l'universalisme prévaut au sommet », c'est « le particularisme qui s'impose à la base ». Ainsi, dans ce jeu relationnel, les notables sont-ils en mesure de négocier l'adaptation de la règle abstraite et universelle à la situation locale. Ce compromis entre « une tradition administrative autoritaire et une tradition représentative libérale » a produit ce que l'auteur qualifie judicieusement de « jacobinisme apprivoisé ». Ce modèle présente la vertu indéniable de réaliser un compromis entre l'intégration nationale et la diversification locale. Mais il s'expose, en raison notamment de son manque de transparence, à la critique fameuse de la « trahison des notables ».

On mesure tout ce qu'un tel fonctionnement recèle d'infractions aux principes officiels codifiant traditionnellement les rapports entre l'État et les communes. Ces principes, prônant une stricte subordination de la commune à l'État entendent réaliser l'unité nationale sur la base de l'égalité statutaire des communes et de l'orientation centrale de l'État. Or, on constate avec P. Grémion que l'État n'est pas monolithique et que la règle légale, censée s'appliquer à tous de manière identique, fait l'objet de négociations.

¹⁶ Définis comme des « personnes dotées d'une certaine représentativité et ayant, à ce titre, accès à l'appareil administratif dans le cadre de la régulation ».

¹⁷ Déjà chez J.-P. Worms dans son célèbre article « Le préfet et ses notables » mais aussi chez M. Crozier et J.-C. Thoenig « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, XVI, 1975, p. 3-32.

Ces tractations mettent en évidence l'existence de « réseaux notabiliaires » que constituent les élus locaux les plus influents.

Au niveau infra départemental, il s'agit généralement des maires conseillers généraux. Au niveau départemental, il faut distinguer le modèle urbain du député-maire d'une grande ville du modèle rural du parlementaire président de conseil général. Parmi eux, seuls quatre à cinq personnes disposent d'un véritable accès à l'administration centrale.

Sortant de représentations par trop juridiques selon lesquelles, à l'époque, la règle abstraite pénétrait et régulaient uniformément la société, on entrait avec P. Grémion dans l'infinie diversité des accommodements concrets, des négociations et des jeux d'acteurs qui produisent le monde social. Il fallait admettre une certaine forme de complexité...

Un tel modèle d'administration territoriale ne pouvait trouver grâce aux yeux d'un État qui entendait « moderniser » le pays.

3) La rupture gaullienne et son projet modernisateur

Si, de retour au pouvoir en 1958, de Gaulle s'attache prioritairement à restaurer l'autorité de l'État c'est qu'il entend en faire l'instrument de son action de modernisation socio-économique. Cette orientation statocratique ne surprendra pas chez l'homme des Mémoires de Guerre, créateur de l'École nationale d'administration et ardent défenseur de la planification à la Libération, entre autres signes clairs.

L'État doit donc impulser, orienter et contrôler le développement du pays qui est ainsi amené, « sous peine de danger mortel, [à] viser haut et se tenir droit »¹⁸ et non pas succomber aux ferments de la division et à la pente de l'inefficacité. Cette « certaine idée de la France » commande de rompre avec la IV^e République. De Gaulle s'y emploie très vite, en assurant la primauté du pouvoir exécutif au sein des institutions. Ce faisant, il s'aliène une grande partie du

¹⁸ C. de Gaulle, *Mémoires de Guerre*, Paris, Plon, 1954, p. 1.

personnel politique en place et doit s'appuyer sur une véritable technocratie pour gouverner¹⁹. Le créateur de l'Ecole Nationale d'Administration trouve, parmi les hauts fonctionnaires, des relais fidèles et efficaces de la politique de « modernisation » tous azimuts que mèneront ses premiers ministres successifs. Arrêtons-nous un instant sur le mot si souvent prononcé dans les discours de l'époque et qui connaît encore une certaine audience : la modernisation.

Moderniser signifie « rendre moderne » ; en d'autres termes, cela se dit d'un objet qui « bénéficie des progrès récents de la technique et de la science »²⁰. S'il faut moderniser, c'est donc qu'il faut rompre avec un état traditionnel des choses nécessairement moins satisfaisant. C'est de la science qu'il faut tirer les principes d'orientation des sociétés et non pas de la tradition ou de la religion. Le principe de changement d'origine révolutionnaire, ici appliqué à la société, mais pas aux institutions locales, est célébré. On peut dire que chez de Gaulle demeure un rapport à la tradition mais il est concentré sur les fins – la « grandeur de la France » – car les moyens sont eux l'objet d'une nécessaire « modernisation ». Le positivisme comtien, de même que nombre de principes hérités des Lumières, sont ainsi reformulés par le discours gaullien.

Le rapport Armand-Rueff, publié en 1960, décrivait « les obstacles à la croissance » que la société et l'économie opposaient à la nécessaire modernisation. L'historien M. Winock, dans *La République se meurt*, évoque en termes humoristiques l'état d'esprit qui caractérise cette idéologie de la modernisation : « La France fut alors déchirée, non point entre la droite et la gauche, mais entre les adeptes de la modernité et les défenseurs de la société précapitaliste et malthusienne [...]. Dans le premier camp, on comptait tous les sectateurs du progrès, les ingénieurs saint-simoniens, les polytechniciens, les amis du genre humain, les curés

¹⁹ Le premier gouvernement de Gaulle compte 37% de ministres techniciens qui n'ont donc jamais exercé de mandat électif in J.-L. Quermonne, *op. cit.*

²⁰ Le Petit Robert.

progressistes, les femmes savantes, les élèves de l'ENA, les constructeurs automobiles, les syndicalistes, les lecteurs de Fourastié, les économistes de la croissance, les chanteurs marxistes, les professeurs keynésiens, les sidérurgistes, les fonctionnaires de l'INSEE, les journalistes du Monde [...]. Dans l'autre camp, s'épanouissaient les chantres de la vie villageoise [...], les petits commerçants, les bistrotiers qui faisaient la fortune de M. Paul Ricard, la France du XIX^e siècle, radicale, protectionniste, pavillonnaire, avec sa traînée de notaires, d'avoués, d'huissiers, de curés traditionalistes, de boulistes à béret basque, de chiens méchants, de murs sertis de tessons de bouteilles, de membres actifs de l'association Guillaume-Budé, de bouilleurs de cru, d'administrateurs coloniaux, d'anciens tenanciers de bordels, à quoi s'ajoutaient les fidèles du maréchal Pétain »²¹.

Outre le domaine des institutions centrales de l'État c'est dans le domaine de l'économie que la passion modernisatrice des régimes gaullistes s'est le mieux concrétisée. Elle y a conforté l'influence du centre. Mais, on retrouve une même orientation dans les politiques qui ont touché assez directement la commune comme la politique d'aménagement du territoire, les politiques sectorielles ou, très directement, comme la politique de regroupement communal.

2. Une commune modernisée : les formes de la modernisation et leurs fondements idéologiques et cognitifs

Au cœur de ces années de forte croissance, une dynamique socio-économique est à l'œuvre, et elle renforce le poids du centre (1). Les communes ne constituent pas un enjeu fort pour les dirigeants des années 1960. La politique qui les concerne passe surtout par l'aménagement du territoire et les politiques sectorielles (2). Ces politiques, très caractéristiques de la modernisation gaulliste, relèvent de fondements idéologiques et cognitifs anciens. Il s'agit d'une lecture

²¹ Cité par P. Rosanvallon, *L'État en France, de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990, p. 258-259.

technocratique des principes révolutionnaires, ce que confirme l'étude de la politique avortée de regroupement communal (3).

1) La modernisation économique ou l'économisme dominant des régimes gaullistes : la prégnance du centre

Progressivement, à partir de la fin de la seconde guerre mondiale, se met en place une nouvelle dynamique économique qui trouve son apogée durant la période de « modernisation » gaulliste. Cette dynamique est impulsée par le centre et tend à renforcer sa prégnance sur l'espace national. L'économie communale ne peut dès lors qu'être un épiphénomène.

Avec le concept de « modèle de développement fordiste », les économistes régulationnistes ont proposé a posteriori une modélisation de cette dynamique économique assez convaincante, notamment dans la mesure où elle tente d'intégrer des éléments institutionnels et sociaux. Ce mode de développement présente trois composantes : un modèle d'organisation du travail, un régime d'accumulation et un mode de régulation.

Le modèle d'organisation du travail se caractérise par la diffusion des principes fordien d'organisation à de grands secteurs industriels tels que l'automobile ou la construction électrique qui augmentent considérablement la productivité du travail.

Le régime d'accumulation permet, sur la durée, une progression générale et relativement cohérente de l'accumulation du capital en déterminant « les évolutions conjointes des conditions de production (productivité du travail, degré de mécanisation, importance relative des branches) » et, d'autre part, « des conditions d'usage social de la production (consommation des ménages, investissements, dépenses gouvernementales, commerce extérieur) »²². La croissance des taux d'investissement démontre qu'une cohérence se met ici en oeuvre entre production et consommation.

²² A. Lipietz et alii, *Choisir l'audace, une alternative pour le XXI^e siècle*, Paris, La découverte, 1989, p. 16 ; R. Boyer, *La théorie de la régulation, une analyse critique*, Paris, Le Seuil, 1986, p. 54-55.

Le mode de régulation représente « la combinaison des mécanismes réalisant l'ajustement des comportements individuels aux principes collectifs de régime d'accumulation »²³. Ces mécanismes d'ajustement s'incarnent dans des « formes institutionnelles »²⁴ codifiant « des rapports sociaux fondamentaux »²⁵. Il en existe cinq grands types : les formes de la contrainte monétaire, les configurations du rapport salarial que nous avons déjà examinées, les formes de la concurrence, les modalités d'adhésion au régime international et les formes de l'État.

Avec la IV^e République se développe une économie d'endettement dans laquelle le crédit s'accroît jusqu'à caractériser une contrainte monétaire que les gouvernements veulent peu contraignante, car soumise aux impératifs de l'économie « réelle ». Le rôle du Trésor, et plus généralement du centre, s'intensifie dans cette gestion de la contrainte monétaire.

Le rapport ou « compromis salarial fordiste » permet par la négociation de la convention salariale (revenus directs et indirects, statuts et protection), une diffusion de la consommation de masse sur le modèle de l' *american way of life*. Là encore, le centre dispose d'une grande capacité d'impulsion et de régulation déniée à la périphérie. Les formes de la concurrence sont déterminées par une plus forte concentration des entreprises, qui s'effectue souvent à l'initiative de l'État²⁶ qui entend promouvoir une meilleure capacité de résistance à la concurrence étrangère qui s'accroît avec l'ouverture des marchés. On mesure l'influence de l'État centralisé dans ce processus.

L'indépendance nationale gaullienne n'a pas interdit un effort, d'abord limité, puis, plus actif, d'adaptation à la division internationale du travail. Ces modalités d'adhésion au régime international impliquaient des stratégies sectorielles décidées centralement et

²³ A. Lipietz, *op. cit.*, p. 15-17.

²⁴ R. Boyer, *op. cit.*, p. 48-53.

²⁵ *Idem.*

²⁶ J.-C. Asselain, *Histoire économique de la France, t.2, de 1919 à la fin des années 1970*, Paris, Le Seuil, 1984, p. 138-140.

s'appliquant sans prendre en compte tous les effets induits localement, comme en témoigne l'exemple de la modernisation agricole qui s'est traduite par *La fin des paysans*²⁷.

Quant à l'État on peut parler d'un État interventionniste aussi bien sur le plan structurel que conjoncturel. De la planification incitative aux moyens de la régulation keynésienne (budget, fiscalité, monnaie), l'État maîtrisant les à-coups conjoncturels semble avoir banni les dépressions de l'histoire. Défini par la science économique, initié par un État rationalisateur, le développement est l'affaire du centre²⁸. C'est l'inspiration qui préside à la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire et, plus généralement, aux politiques sectorielles.

2) De l'aménagement à la sectorisation : un même type de représentation préside à l'action locale de l'État

Ces deux manières de découper le monde social témoignent, au-delà de l'inclination technocratique, d'une même inspiration cognitive qu'il faut donc détailler.

a) *Les représentations relatives à l'aménagement du territoire*

Constatons d'abord avec J.-P. Balligand et D. Maquart que « si tous les pays pratiquent plus ou moins le *physical planning*, aucun n'a poussé aussi loin et depuis si longtemps ce concept très particulier d'aménagement du territoire régulé et commandé par le centre »²⁹. Créée en 1963, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) avait pour mission d'équilibrer le développement des régions les unes par rapport aux autres en luttant, notamment, contre la croissance de l'agglomération parisienne et d'ordonnancer la modernisation de l'ensemble. Plus précisément, elle devait donc assurer une meilleure répartition des activités sur le

²⁷ Selon le titre de l'ouvrage célèbre de H. Mendras, *La fin des paysans*, Arles, Actes Sud, 1988.

²⁸ P. Massé, *Les dividendes du progrès*, Paris, Le Seuil, 1966.

²⁹ J.-P. Balligand et D. Maquart, *La fin du territoire jacobin*, Paris, Albin Michel, 1990, p. 38-39.

territoire, mais aussi maîtriser le développement urbain, sauvegarder les zones rurales et mettre en place les infrastructures de liaison et de raccordement. Il ne s'agit pas ici d'analyser dans le détail cette politique mais de relever ses principaux fondements théoriques et idéologiques pour déterminer la conception des communes qu'ils induisent.

Cette politique d'aménagement du territoire, dans son inspiration première, se caractérise par son abstraction. En vertu d'une conception économique de l'espace, il s'agit d'y organiser la diffusion des activités selon les enseignements d'une théorie de la polarisation. Cette dernière dispose que, cherchant à limiter leurs coûts, les entreprises sont spontanément amenées à se regrouper les unes autour des autres avec une capacité d'attraction plus forte reconnue aux activités industrielles³⁰. Dès lors, il faut lutter contre la polarisation parisienne par une contre polarisation en créant des centres ou des pôles nouveaux par réorientation des flux économiques « par le haut ». Cela se traduira par les métropoles d'équilibre sur le plan urbain et le développement de grands programmes industriels à Dunkerque, Saint-Nazaire ou Fos-sur-Mer. Cette démarche centrée sur l'espace méconnaissait, pour l'essentiel, le territoire. Cette méconnaissance illustre bien ce que Habermas a pu qualifier de « conscience technocratique ».

En effet, raisonnant sur un espace abstrait, pensé comme homogène, les aménageurs niaient la réalité de l'espace vécu et la profonde singularité des collectivités. Dès lors, la décision d'implantation, se voulant rationnelle dans son fondement et technique dans ses modalités, s'imposait aux communes concernées dont l'appui était à peine sollicité. Décrété par le sommet, dans le cadre d'une analyse technico-économique, ce genre de politique relevait d'une conception strictement déterministe qu'on peut qualifier de mécaniste. Il s'agissait à la fois, et nous verrons que les deux choses sont liées, d'une négation de l'autonomie communale et d'un déni de la complexité des sociétés humaines. Une fois implantée et entourée

³⁰ X. Greffe, *Territoires en France, les enjeux économiques de la décentralisation*, Paris, Economica, 1984, p. 21-40.

de quelques équipements collectifs, l'activité industrielle doit rayonner autour d'elle et créer le développement dans son milieu d'accueil. Durant la période de forte croissance, de 1955 à 1975, la DATAR a soutenu trois mille décentralisations qui ont permis de créer 400 000 emplois en province³¹. Mais ces résultats ne peuvent être isolés de la dynamique d'ensemble qui caractérise l'économie française. Les décennies suivantes ont, à l'évidence, été moins fastes.

Le territoire apparaît donc comme le grand ignoré de cette politique créée pour son « aménagement ». Cette ignorance n'est pas un fait isolé, mais plutôt le signe caractéristique de la plupart des politiques publiques alors, et généralement encore, en vigueur. Ces dernières se sont développées selon une logique sectorielle.

b) La sectorisation comme démarche cognitive

Dans le cadre du processus socio-historique bien connu de division sociale du travail³², un processus de sectorisation s'est développé jusqu'à culminer avec la technocratie des années 1960.

À la suite, d'une part de l'éclatement des structures traditionnelles et notamment familiales et, d'autre part, du découpage de l'activité économique sous la forme de rôles professionnels de plus en plus nombreux et spécialisés s'organisant en filières, l'intervention publique s'est faite sectorielle et non plus territoriale³³. Ce « recul de la territorialité devant la sectorialité » s'est renforcé à mesure que l'action de l'État s'accroissait, que l'État providence se développait³⁴. Ces politiques sectorielles créaient, en même temps qu'elles la révélaient, l'existence des « secteurs » qui, en retour, les justifiaient selon un processus auto-entretenu qu'on peut résumer ainsi :

³¹ X. Greffe, *Territoires en France*, *op. cit.*, p. 25.

³² Qui a particulièrement retenu l'attention des premiers grands sociologues dont Spencer ou, évidemment, Durkheim avec *De la division du travail social*, Paris, PUF, 1986, (1^{ère} éd. 1893).

³³ P. Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, QSJ, 1990, p. 17-21.

³⁴ On peut citer l'exemple de l'apparition du secteur social qui remplace une solidarité locale par une protection sociale organisée sur une base professionnelle.

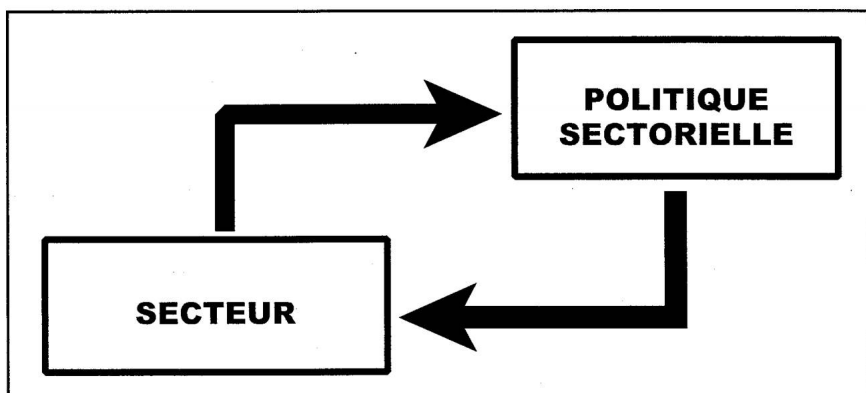


Figure 10 : L'autojustification sectorielle

Souvent associées à une prolifération normative et institutionnelle, ces politiques exigeaient la présence, au sein de l'appareil d'État de spécialistes de plus en plus pointus. En effet, si une approche territoriale passe par l'élu représentant la population, une logique sectorielle privilégie le technocrate fonctionnaire et son alter ego, syndicaliste ou entrepreneur, dans l'univers professionnel³⁵. Dès lors, plus rien de surprenant à ce que le régime représentant l'apogée de la technocratie à la française, c'est-à-dire la V^e République, pousse jusqu'à leur raffinement ces politiques sectorielles. Mais adopter l'approche sectorielle revenait aussi, et peut-être surtout, à penser le monde socio-économique de manière rationalisante selon un découpage fonctionnel permettant l'action opérationnelle.

Cette économie cognitive qui se trouve aux fondements de la politique d'aménagement du territoire comme des politiques sectorielles rappelle celle qui a présidé à l'instauration du régime communal et au découpage départemental, en 1789, par la Constituante. Dans les deux cas, il s'agit d'une prééminence du « territoire-pyramide de l'État » sur les « territoires-mosaïques des habitants »³⁶. Autrement dit, la logique de l'unité s'impose sur la

³⁵ Voir le cas de la politique agricole analysé par B. Jobert et P. Muller, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987, p. 80-100.

³⁶ Pour utiliser les termes de J.-P. Balligand et D. Maquart, *op. cit.*, p. 39.

diversité. De même, le centre régent la périphérie. Mais surtout, là aussi, l'inscription dans l'espace de départements ou de pôles de croissance relève de la même opération abstraite qui véhicule une même conception du monde, uniformisante, mécaniste et fondamentalement optimiste. Ces représentations, nous l'avons vu, s'enracinent profondément dans l'histoire socioculturelle du pays.

Elles ont marqué de leur empreinte la politique de modernisation de l'administration locale menée durant la période gaulliste.

3) La modernisation de la commune : la politique de regroupement communal

L'économisme et le centralisme de l'époque situent la commune loin dans l'agenda gouvernemental. Des textes sont votés, mais il n'y a pas de véritable politique à l'endroit des communes. Néanmoins, une tentative de regroupement communal s'amorce et la représentation qui la fonde ne diffère pas des précédentes.

a) Des textes mais pas de politique

La politique d'aménagement du territoire apparaît comme un « substitut imparfait »³⁷ à la mise en oeuvre d'une politique de décentralisation. En dépit de la confirmation constitutionnelle du principe de libre administration des collectivités locales³⁸ et d'une accumulation de mesures en matière d'administration territoriale, le pouvoir gaulliste n'a pas eu, sauf à l'occasion du référendum de 1969, de projet de décentralisation. Son ambition consistait à moderniser l'administration locale sous l'autorité et le contrôle de l'État devenu stratège et expert. La tutelle se faisait plus souple et les ressources plus abondantes pour les communes.

En effet, la tutelle qui pesait sur les délibérations des conseils municipaux, et notamment sur le vote du budget des communes de plus de neuf mille habitants, fut allégée d'abord par une ordonnance du 5 janvier 1959, puis par la loi du 31 décembre 1970.

³⁷ X. Greffe, *La décentralisation*, Paris, La découverte, 1992, p. 18.

³⁸ Titre XI, Des collectivités locales, de la constitution du 4 octobre 1958.

De même, l'ordonnance du 7 janvier 1959 consacrée à la fiscalité locale directe permettait un accroissement des ressources communales alors que la loi du 29 novembre 1968 instituait un versement représentatif de la taxe sur les salaires. Enfin, c'est un décret du 4 mai 1966 qui créa la Caisse d'équipement des collectivités locales. Les communes, moins dépendantes de l'autorité de tutelle, plus autonomes dans leur financement, devaient être moins nombreuses pour être efficaces. Durant ces années, l'action de l'État privilégia le regroupement communal, reprenant en cela une tendance ancienne et récurrente du législateur³⁹.

b) L'axe privilégié : le regroupement communal, les arguments

On connaît les arguments en faveur du regroupement intercommunal ; ils sont fondés sur une critique de l'émiettement communal. Cette critique n'est pas nouvelle, mais elle s'intensifie dans le cadre de la rhétorique modernisatrice du régime gaulliste. Les dirigeants français souhaitent engager l'économie nationale dans L'Impératif industriel⁴⁰ et se représentent la société comme essentiellement urbaine et industrielle, soumise à la double tendance de métropolisation et de polarisation. Dès lors, le modèle communal français à la fois uniforme et prolifique – 37 708 communes sont dénombrées en 1968 –, produit de la société rurale du XVIII^e siècle, n'est plus adapté au monde moderne.

Pour les petites communes rurales – 30 000 comptent moins de 500 habitants en 1975, 4 000 moins de 100 – la question de leur capacité à créer, gérer ou seulement maintenir les services publics locaux est posée. De même, à mesure que les hommes et les richesses se concentrent dans les métropoles, les campagnes se vident de leur substance et il devient difficile d'y réaliser des équipements collectifs. De manière assez significative d'ailleurs, tout semble tourner autour des équipements.

³⁹ B. Perrin indique que depuis 1789, jamais plus de vingt ans ne se sont écoulés sans que le législateur soit saisi d'un projet visant le regroupement communal, *La coopération intercommunale. Bilan et perspectives*, Paris, Berger-Levrault, 1994, p. 19.

⁴⁰ Selon le titre de l'ouvrage de L. Stoleru, *L'Impératif industriel*, Paris, Le Seuil, 1969.

Comme l'écrit P. Bernard à la fin des années 1960 : « administrer, c'est équiper en vue d'aménager »⁴¹. Il témoignait ainsi de la pensée modernisatrice de l'époque qui « recode tout en termes fonctionnels ». Dans ce sens, les communes sont envisagées comme de simples « supports » de réseaux d'équipements collectifs et le territoire considéré sous le seul jour des zones d'influence de ces équipements. Dès lors, « les libertés locales n'ont de sens qu'à travers le développement qui est lui-même conditionné par l'équipement et les communes doivent acquérir les dimensions territoriales que la politique des équipements collectifs leur impose »⁴². De ces équipements, nouveau prisme des affaires locales mais qui en méconnaît la dimension proprement politique, il s'agit de décider rationnellement.

En effet, à l'heure de la rationalisation des choix budgétaires⁴³, les décideurs publics cherchent à prendre les décisions d'investissement en tenant compte des analyses coûts avantages ou de l'efficacité. On mesure mieux le coût économique d'un équipement public homogène du territoire national. Il faut donc, tout à fait rationnellement, réaliser des économies d'échelle en organisant le regroupement communal⁴⁴. C'était l'objectif de la loi Marcellin du 16 juillet 1971.

⁴¹ P. Bernard, *Le grand tournant des communes de France*, Paris, A. Colin, 1969 cité par J.-P. Gaudin dans *Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989, p. 110-111.

⁴² *Ibid.*, p. 111.

⁴³ Introduite en France à partir de 1968.

⁴⁴ À cette époque de nombreux pays d'Europe qui ont adopté, comme la Belgique, ou pas, comme l'Allemagne, le modèle communal français mènent le même type de politique. Ainsi, de 1968 à 1978, la RFA réduit le nombre de ses communes de 24 278 à 8 514 et la Belgique de 2 359 à 996. Mais, curieusement, on ne commente pas le cas italien qui est pourtant intéressant dans la mesure où il illustre les limites de cette politique. Engagé dans les années 1920 par le régime fasciste, le regroupement communal a privilégié les grands centres urbains. Dans les années 1960-1970, la plupart de ces grandes villes ont dû procéder à une certaine reconnaissance du pouvoir des quartiers pour répondre aux multiples demandes de participation plus active des populations aux décisions les concernant.

c) Les dispositions de la loi du 16 juillet 1971 et leurs fondements.

Avant d'examiner les principales dispositions de cette loi et les représentations qui les fondent, il faut constater qu'elle s'inscrit dans un ensemble de textes convergents : la création des districts en 1959, et celle des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) en 1962, dont le succès est considérable puisqu'on en dénombrait près de 2 000 à la fin des années 1970 regroupant 17 000 communes et 17 millions d'habitants, et celle des communautés urbaines en 1966.

Si la loi de 1884 prévoyait déjà des possibilités de rattachement ou de fusion – assorties de procédures compliquées, allégées en 1959 –, seules quatre cents communes avaient fusionné entre 1960 et 1970. Le gouvernement, en la personne de son ministre de l'Intérieur, R. Marcellin, prit l'initiative de mettre en oeuvre un processus plus contraignant.

En effet, en dépit d'une orientation plus incitative et démocratique, notamment par l'instauration du référendum intercommunal (art. 8) et la création d'un statut de « communes associées » autorisant les communes qui fusionnent à conserver leur nom et certaines responsabilités administratives, la loi organise surtout « le renforcement de la pression de l'État sur les élus par l'établissement d'un plan départemental de regroupement »⁴⁵. Ce plan devait déterminer les fusions de communes à réaliser « pour des motifs de développement et de bonne administration »⁴⁶. Plus précisément, il répartissait les communes du département en trois catégories : celles pouvant assurer leur développement de façon autonome, celles devant se doter d'une infrastructure de coopération et celles étant appelées à fusionner. Sa conception, et plus encore son application, révèlent l'orientation technocratique du législateur, mais surtout de l'administration de l'État.

⁴⁵ J.-M. Ohnet, *op. cit.*, p. 136.

⁴⁶ Article 2 de la loi du 16 juillet 1971.

Ce plan est qualifié de « schéma ». On retrouve dans ce terme « l'esprit de géométrie » qui préside à la gestion des affaires territoriales depuis 1789. Il s'agit de fixer un cadre abstrait et rigide sur « une réalité mouvante et diverse constituée par les communes, leurs habitants, leurs traditions »⁴⁷. Ce cadre est à la fois rationnel, autoritaire et d'inspiration étatique.

La rationalité de ce schéma est assurée par son objectif général, la modernisation de la structure communale, et par ses modalités d'élaboration qui passent par « un examen des caractéristiques de chaque commune » et une concertation entre l'administration d'État et les élus. Cette rationalité définie centralement par l'État est mise en oeuvre localement par son représentant.

Chargé de préparer, d'arrêter et d'exécuter ce schéma départemental de regroupement, le préfet apparaît comme le véritable maître d'oeuvre de l'opération. Il est d'ailleurs cité à sept reprises dans ce court texte de loi qui ne compte que dix-huit articles⁴⁸. Il « dresse » le plan de fusion. Qu'on veuille bien s'arrêter un instant sur la vigueur du verbe qui est ici très révélateur de l'inspiration latente du texte.

Au-delà de l'acception juridique du verbe dresser – établir dans la forme appropriée – deux autres significations nous apparaissent pertinentes. D'abord, la référence architecturale, à laquelle nous convie l'analogie du plan, qui renvoie au calcul et à l'étude nécessaire à l'établissement d'un document. Comme le soulignait déjà le terme schéma, il s'agit d'une représentation géométrique du monde caractérisée par le primat d'une forme, posée a priori comme nécessaire et unifiante, sur la singularité et la multiplicité du monde social.

Ensuite, et de manière liée, il faut considérer l'étymologie du verbe – du latin *directus* signifiant droit⁴⁹-. Dans cette rectitude s'exprime l'injonction ou l'action du pédagogue à l'égard de son élève, du tuteur à l'endroit du mineur et de l'État à l'égard des

⁴⁷ B. Perrin, *op. cit.*, p. 37.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 38.

⁴⁹ le Petit Robert, p. 579.

communes. Le poids des mots corroboré par la vigueur des pratiques révèle, une nouvelle foi, le véritable « habitus » centralisateur qui fonde l'économie générale des relations entre l'État et les communes.

Néanmoins, et sous l'influence du Sénat, la loi prévoyait une consultation d'élus municipaux concernés par les fusions et, en cas de désaccord, une procédure d'appel auprès du conseil général. L'avis favorable de l'assemblée départementale était nécessaire pour que le préfet puisse, dans ce cas, prononcer la fusion. Il s'agissait en fait d'un véritable antidote territorial et politique à l'application technocratique du texte puisque les conseils généraux furent solidaires des décisions municipales et s'opposèrent à nombre de fusions autoritaires. L'autre garde-fou possible était la consultation populaire par le moyen du référendum intercommunal qui permettait à une commune de rejeter la fusion si les deux tiers des suffrages exprimés et la moitié des électeurs inscrits étaient réunis. Autant dire que « la barre était placée très haut. »⁵⁰

d) Un échec révélateur

Ajoutons à cela des incitations financières compliquées et peu efficaces et la conjonction des facteurs était suffisante pour expliquer l'échec de cette tentative de regroupement communal. Sur les quelques 3 700 fusions prévues, concernant plus de 10 000 communes, il y en eut moins de 900 regroupant 2 200 communes⁵¹, d'ailleurs suivies de fréquentes « défusions ».

L'échec se mesure aussi au rejet dont souffre le mot même de fusion, depuis lors, auprès des responsables municipaux. Selon P. Moquay qui étudie l'intercommunalité aujourd'hui, « la fusion est clairement un repoussoir [...] un spectre que l'on cherche à tout prix à éviter. »⁵² Ce souvenir dans la mémoire collective témoigne à la fois d'un attachement et d'un refus.

⁵⁰ B. Perrin, *op. cit.*, p. 26.

⁵¹ *Ibid.*, p. 28.

⁵² P. Moquay, *L'intercommunalité en douze facteurs*, Paris, Syros, 1996, p. 175.

L'attachement des français au fait communal, à sa persistance, y compris dans sa diversité, est réel, notamment parce qu'il est producteur d'identité⁵³. Quant au refus, c'est celui de la domination technocratique par une société de plus en plus autonome ou, pour utiliser la terminologie d'A. Touraine, à forte historicité⁵⁴.

Le fait que les régimes gaullistes aient privilégié un échelon fonctionnel régional dans leur action de modernisation de l'activité locale confirme, s'il en était besoin, leur orientation centralisatrice et technocratique.

Le regroupement communal comme l'aménagement du territoire, les politiques sectorielles ou le développement économique témoignent de la capacité de l'État sur un territoire national relativement fermé et unifié, à « ordonner » une société consentante et une économie affaiblie. Cette intervention qui trouve une forme d'apothéose dans la modernisation gaulliste se fondait sur quelques principes constitutifs d'une conception du monde qu'il convient maintenant de préciser avant de voir en quoi ils apparaissent invalidés par l'évolution ultérieure.

4) Du regroupement communal aux politiques sectorielles : une même inspiration idéologico-cognitive

Si l'État constitue « cette forme spirituelle d'unité qui fait qu'un peuple traverse l'histoire »⁵⁵, on doit trouver certaines continuités dans les principes de son action. De la Révolution en passant par la III^e République, des Lumières au positivisme, l'État a inscrit son action à l'égard de la commune dans une représentation constituée autour d'un noyau central formé de principes fondamentaux. Ces principes qui ont présidé à l'élaboration du modèle communal révolutionnaire napoléonien conservent une réelle validité près de deux siècles plus tard. De même, sur le plan cognitif, on constate

⁵³ A. Percheron, « Le local dans les têtes », A. Mabileau (dir.), *À la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 185-204.

⁵⁴ A. Touraine, *Production de la société*, Paris, Le Seuil, 1973.

⁵⁵ Selon la belle définition qu'en donne J. Picq dans son *Rapport sur les responsabilités et l'organisation de l'État* de 1995, cité par P. Richard, *op. cit.*, p. 67.

que la conception du monde « technocratique » trouve, dans le « contrat social épistémologique » cartésien et positiviste, un fondement solide.

a) Les fondements idéologiques de la politique communale des régimes gaullistes

Examinons successivement l'influence des principes de centralité, d'unité, d'égalité et de légalité, mais aussi d'autosuffisance de la société sur cette politique.

Le principe de centralité traduit, dans le registre de la gestion politico-administrative, la supériorité intrinsèque de l'État sur les autres collectivités politiques et, au-delà, sur les autres acteurs socio-économiques. Fondée en raison par l'Aükflarung, la primauté de l'État devait se traduire par la création d'un « territoire-pyramide » dans lequel la décision rationnelle descendait du sommet pour réaliser le bien de la base. Cette coïncidence historique entre l'État et la nation se doublait d'une autre, symbolique, entre l'État et la Raison. La « vérité politique » issue de l'espace rationnel – et non plus traditionnel – de légitimation que constitue la nation était ainsi portée par l'État. Quand, à cette supériorité ontologique, vint à s'ajouter le primat du pouvoir exécutif servi par l'efficacité technocratique et la stabilité institutionnelle, alors, dans une sorte de rémanence bonapartiste, l'État atteint, durant la période gaulliste de la V^e République, le comble de sa puissance. Durant cette phase où l'État est tout puissant, où l'influence et le prestige préfectoraux sont à leur apogée, la société qu'il faut moderniser doit suivre la voie que lui trace l'État. Cette conception est présente dans le discours politique et dans les pratiques administratives. Le principe d'autosuffisance de la société est alors peu influent. Décidément, la filiation est ici plus napoléonienne que révolutionnaire.

L'action de l'État notamment à l'égard des communes, revêt d'autres formes que la centralité. Elle s'inscrit dans le cadre du principe de légalité. Or, il faut constater que la V^e République limite le domaine de la loi⁵⁶. Et, la création du Conseil constitutionnel avait

⁵⁶ Voir les articles 34 et 37 de la constitution du 4 octobre 1958.

initialement pour but de protéger le domaine réglementaire des incursions du législateur. Dans sa réaction au parlementarisme, les institutions nouvelles sont faites pour neutraliser le pouvoir parlementaire, et donc la loi comme issue des représentants du peuple. Cependant, la règle applicable aux communes demeure impersonnelle et de portée générale.

L'unité nationale fait partie de l'héritage révolutionnaire que les gaullistes chérissent le plus, ainsi que le démontrent encore leurs réactions, notamment celles de M. Debré, au moment de la discussion parlementaire sur la décentralisation en juillet 1981. La force politico-idéologique du principe est donc très forte. Elle imprègne la constitution de 1958. L'unité et l'indivisibilité de la République et de la nation demeurent de stricts butoirs à d'improbables volontés décentralisatrices.

L'égal droit des communes à prétendre au statut communal est contesté au nom de l'efficacité par la politique des fusions. Sous des formes par trop technocratiques commence à émerger l'idée que l'égalité formelle et abstraite qui s'exprime par l'uniformité statutaire des communes doit être remise en question au nom de l'égalité des citoyens devant les services et les équipements publics. Une représentation des fondements idéologiques de la politique communale de l'État sous les régimes gaullistes figure sur la page suivante.

Ces quelques amendements aux principes d'édification du modèle communal n'induisent cependant pas un rejet de la conception du monde véhiculée par le « contrat social épistémologique » cartésiano-positiviste.

b) Les fondements cognitifs de cette politique communale

La technocratie caractéristique du régime légitime l'action publique par la seule science. Il faut éclairer et illustrer ce mode de légitimation qui donne à voir les structures cognitives qui opèrent aussi dans la politique communale.

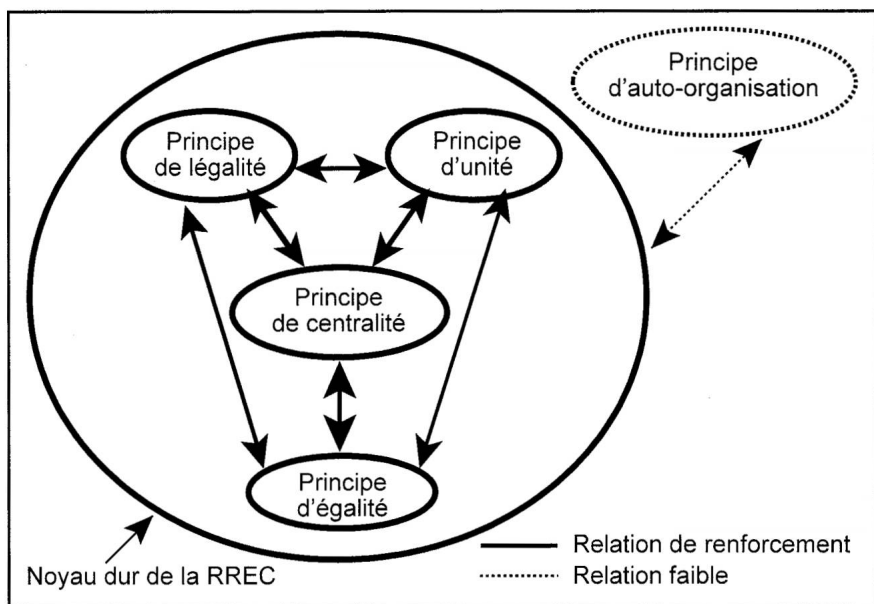


Figure 11 : La cohérence idéologique de la RREC gaulliste, rémanence du bonapartisme

Cet empire de l'État sur la vérité apparaît, en partie au moins, fondé sur le « contrat social épistémologique » d'inspiration cartésienne et positiviste qui s'institutionnalise, comme nous l'avons vu, à la fin du XIX^e siècle. En effet, nous savons que la « modernisation » gaulliste renvoie à l'idée que l'action de l'État doit, dans son efficacité – c'est-à-dire ses moyens – comme dans son efficacité – autrement dit, ses résultats – être orientée par la science et servie par la technique. La science occupe donc une place centrale dans la légitimation de l'action publique⁵⁷. De nombreux signes témoignent de cette orientation scientifique et technocratique du régime, des hommes qui le constituent – souvent hauts fonctionnaires communiant à la même idéologie⁵⁸ –

⁵⁷ Dont témoigne P. Mendès-France, *La Science économique et l'Action*, dont on trouvera les principaux extraits dans *Science économique et lucidité politique*, Paris, Gallimard, 1973.

⁵⁸ Comme l'illustre le fonctionnement des commissions du Plan dominé idéologiquement par les hauts fonctionnaires comme l'a montré P. Birnbaum, *Les sommets de l'État*, *op. cit.*

aux politiques menées, fondées sur des théories scientifiques – polarisation, théorie keynésienne par exemple. La relation science-technique-politique est patente. Elle s'est souvent incarnée dans de grands projets.

Dans ces grands projets, échecs et réussites mêlés, le volontarisme autoritaire de l'État le disputait à un *a priori* techniciste souvent ravageur. Ainsi, du plan calcul au développement du téléphone, de Concorde au Train à Grande Vitesse, les exemples abondent de ces projets tout à fait révélateurs des représentations dominantes de l'époque. Proposons en une schématisation en trois temps :

1° une décision politique initiale répondant à une « exigence » de l'environnement ou à une situation perçue comme problématique, souvent identifiée par un diagnostic scientifique, et justifiée par des objectifs généraux, généralement peu contraignants – l'indépendance ou la grandeur nationale par exemple,

2° la désignation de responsables techniques et administratifs disposant d'une grande autonomie pour penser et réaliser le projet,

3° une faible implication démocratique et un contrôle politique limité du projet tant dans ses orientations que dans sa réalisation.

Si l'équipement électronucléaire français, que le président Giscard d'Estaing intensifie à partir de 1974, représente l'exemple le plus connu, il est loin d'être le seul. Le cas du réseau autoroutier français révèle aussi l'idéologie scientiste et technocratique du pouvoir et ouvre la voie à la critique qu'on peut en faire. En effet, il faudra attendre 1970 pour que la France se dote d'un vrai programme autoroutier, bien après la plupart des pays voisins. Cet attentisme était « scientifiquement » justifié par des modèles mathématiques anticipant la croissance du trafic automobile et dont les résultats permettaient de conclure à l'inutilité de la construction d'autoroutes, l'élargissement des routes existantes apparaissant suffisant. En fait, derrière cette justification mathématique, se profilait le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées et ses intérêts. Outre la célébration du réseau routier en étoile dont il était le concepteur, la modélisation mathématique permettait de disqualifier un éventuel programme autoroutier qui risquait, en raison du financement et la délégation de service qu'il

impliquait, d'échapper à son contrôle⁵⁹. Certes, la logique de l'intérêt possède un pouvoir explicatif et nombreuses sont les analyses qui articulent bourgeoisie, grandes écoles et technocratie⁶⁰, mais il ne faudrait pas sous-estimer la véritable adhésion des élites et de la population⁶¹ aux représentations technicistes et scientistes de l'époque. Ce mode de gestion publique par des grands projets éclaire la nature des représentations qui fondent l'action de l'État sur la société.

Contrairement à des actions plus modestes, les grands projets ont une visibilité évidente et immédiate. Mais, de par leur évidence et leur démesure, ils entendent soumettre, dans un volontarisme par trop ambitieux, l'ensemble des acteurs d'un secteur. Ces grands projets – qu'on a pu qualifier comme étant « nos pyramides » – manifestent, parfois jusqu'à la caricature, cette illusion de la maîtrise nourrie par un État rationalisateur et modernisateur à l'égard de la société dont il nie la complexité. Comme l'écrit très justement P. Rosanvallon : « le lancement d'un grand projet simplifie ainsi le rapport de l'État à la société »⁶² et sa fonction essentielle consiste à « manifester symboliquement que l'État peut quand il veut ».

Une telle gestion s'enracine profondément dans le substrat culturel qui a produit l'institutionnalisation du « contrat social épistémologique » cartésien et positiviste et aussi, de manière liée, dans l'influence d'une technocratie centrale très puissante. Les politiques menées, notamment à l'égard des communes, sont fondées sur l'hypothèse que la « réalité » doit être décrite de manière objective par une analyse technico-scientifique. Ainsi, c'est au préfet, représentant de la rationalité institutionnelle, de décider, après étude, des communes qui doivent fusionner. Le point de vue extérieur, se voulant objectif, s'oppose ici à une définition intérieure

⁵⁹ A. Peyrefitte, *Le mal français, t.1*, Paris, Le Livre de poche, p. 432-434.

⁶⁰ La plus récente étant celle de P. Bourdieu, *La Noblesse d'État ; Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit, 1989.

⁶¹ En partie confirmée par le caractère matérialiste des valeurs de l'époque, R. Inglehart, *La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées*, Paris, Economica, 1993.

⁶² P. Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, p. 264.

par les acteurs de leur « réalité », ainsi que le feront plus tard des politiques fondées sur la notion de projet. Cette vision « objective » – qui méconnaît la « subjectivité » des catégories de classements – est conforme à l'hypothèse ontologique définie par J.-L. Le Moigne comme fondatrice du « contrat social épistémologique » dominant du XIX^e siècle.

Ensuite, la « réalité » communale est conçue comme étant déterminée par des lois générales. La connaissance de ces lois générales permet d'agir sur elle. Ainsi, si les activités tendent à se polariser il faut, comme on l'a vu, créer des implantations de contre polarisation. De la sorte on crée, au moins le croit-on, les conditions d'un développement selon l'égalité suivante : implantations + équipements publics $\Rightarrow$ production $\Rightarrow$ attraction d'autres entreprises $\Rightarrow$ plus d'activité $\Rightarrow$ développement. On l'a vu, un tel raisonnement pèche par son caractère mécaniste, *l'a priori* qui le fonde et sa méconnaissance radicale du social. Avec lui, comme à travers les politiques sectorielles qui découpent le territoire vécu en secteurs spécialisés, se donnent à voir l'influence d'une démarche par trop exclusivement analytique de l'action de l'État et un « schème d'intelligibilité »⁶³ qui lui est associé, la causalité, notamment dans sa forme linéaire. Un schéma de l'économie cognitive de cette représentation apparaît à la page suivante.

De telles représentations, profondément crédibilisées par les intenses bouleversements socio-économiques des Trente glorieuses et l'« œuvre de civilisation » de l'école républicaine, étaient en congruence avec une époque de croissance marquée par l'optimisme progressiste et l'illusion de la maîtrise technico-scientifique. Face à un monde compliqué que la démarche analytique pouvait décrire en termes simples et que la technique changeait, la modernité rêvait d'un monde enfin transparent⁶⁴ et maîtrisé. Les aspirations essentiellement

⁶³ Pour utiliser le terme de J.-M. Berthelot, *L'intelligence...*, *op. cit.*, p. 18-23.

⁶⁴ Perspective sur laquelle J.-P. Dupuy nous éclaire « On comprend mieux le prix que la modernité doit payer pour s'être affranchie de toute transcendance. Les hommes ont voulu être les seuls maîtres du sens. Ils ont aboli ainsi toute distance entre le pouvoir et le lieu symbolique que toute société postule comme celui depuis lequel elle peut être totalement pensée

quantitatives, matérialistes de la population s'accommodaient sans difficultés majeures des dérives technocratiques du pouvoir et de la bureaucratisation sectorielle de la société. Ce mode de représentation se traduisant dans le domaine de l'administration locale par une stricte subordination de la commune à l'État présentait une véritable cohérence. Cette cohérence perdrait sa belle unité dans les deux décennies suivantes.

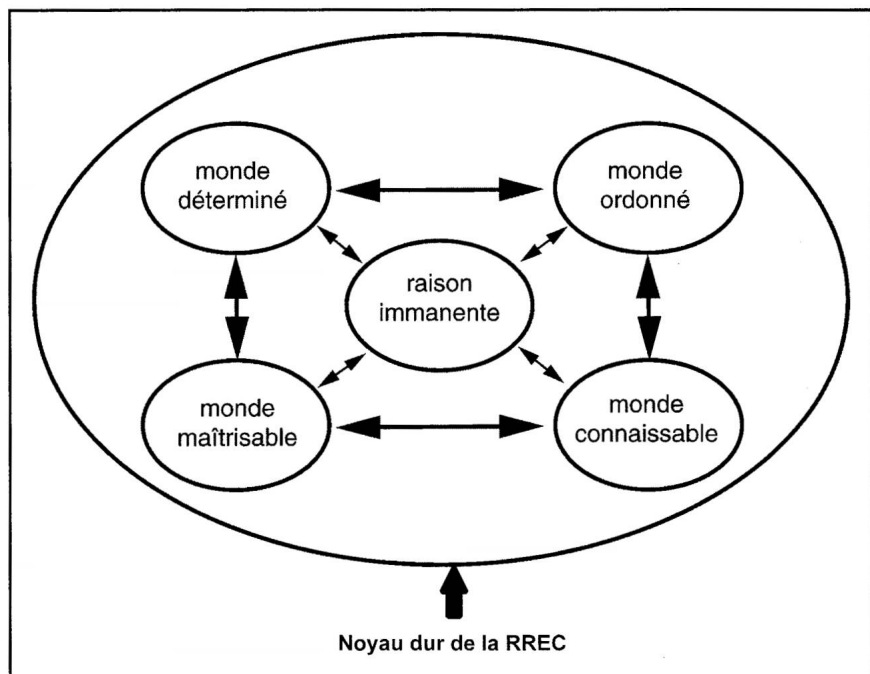


Figure 12 : La tradition révolutionnaire reprise par de Gaulle

et maîtrisée. Le social et l'histoire ne peuvent dès lors être conçus que comme procès de fabrication. Or, aucune forme socio-historique ne peut rester stable dans ces conditions : puisqu'elle est postulée maîtrisable à volonté, il n'y a aucune raison nécessaire de s'en tenir à celle-là plutôt qu'à une autre. Sa contingence ontologique est insupportable. Sans distance, il n'y a que non-sens. La seule forme stable est alors l'indifférenciation – c'est-à-dire l'absence de forme, justement. Tel est l'horizon indépassable de la modernité ». J.-P. Dupuy, *Ordres et désordres, op. cit.*, p. 172.

En effet, activement menée par un État technocratique tout puissant, la politique de « modernisation » du pays bute sur la cassure de 1968 qui révèle un brusque divorce entre le pays réel et le pays légal. Au delà de l'usure d'un pouvoir et de la forte composante charismatique – et donc instable par nature – de la légitimité de son chef⁶⁵, on peut lire dans cet épisode les signes avant-coureurs d'une crise plus profonde tant des institutions et des organisations que des représentations.

L'identité présumée ou réelle entre l'État la nation et la société qui fondait l'action publique des décennies d'après-guerre par laquelle « l'État incarnait et ordonnait la société »⁶⁶ n'est plus viable. D'importantes remises en cause apparaissent dès lors nécessaires, dans lesquelles les communes ont leur place. Mais, voyons d'abord les manifestations de cette crise.

3. L'échec de la modernisation : de la crise des institutions à celle des représentations⁶⁷

La modernisation bute sur la crise. Ce processus destructeur et créateur à la fois atteint en profondeur l'action de l'État. Cette crise, dont les représentations abondent, tant sont nombreuses les figures de l'échec, concerne aussi les relations entre l'État et les communes. Durant la décennie 1970, nombreux sont les appels, souvent officiels d'ailleurs, à la décentralisation. Cependant, cette émancipation municipale ne viendra que plus tard, en 1982. Sans doute faut-il y voir une conséquence de la difficulté à penser cette émancipation dans le cadre idéologique et cognitif de la représentation

⁶⁵ J.-P. Cot et J.-P. Mounier, *Pour une sociologie politique, t.1*, Paris, Seuil, 1974, p. 218-220 qui reprennent, en l'occurrence, une thèse wébérienne.

⁶⁶ P. Richard, *Le temps des citoyens. Pour une démocratie décentralisée*, Paris, PUF, 1995, p. 68.

⁶⁷ P. Roggero, « Le cheminement d'un chercheur ou la construction d'une recherche : l'interventionnisme économique des villes moyennes de Midi-Pyrénées », *Les Cahiers du CIRESS*, N.S., n°1, décembre 1995.

traditionnelle des relations entre l'État et les communes. Pourtant, dans le domaine des sciences, de nouvelles représentations du monde se diffusent. Rompant avec la conception horlogère chère aux Lumières, elles introduisent l'idée de complexité. Une conception complexe du monde serait de nature à fonder une vraie autonomie locale. Nous verrons donc d'abord les représentations de la crise (1), pour ensuite examiner succinctement cette crise des représentations qui s'est soldée par l'apparition et/ou la diffusion d'une nouvelle manière de voir le monde (2).

1) Les représentations de la crise

Les manifestations en sont nombreuses. Elles nous intéressent dans la mesure où elles affectent les relations État-communes. Nous nous pencherons d'abord sur la dimension économique du phénomène pour voir qu'elle traduit la formation de nombreuses limitations au pouvoir du centre. Mais, la déstabilisation atteint aussi la sphère de l'administration locale, et plus généralement les outils d'intervention de l'État à l'endroit des communes. Face à ces difficultés, les instances officielles en appellent à la décentralisation.

a) *Les figures de l'échec*

Elles se matérialisent, entre autres, dans le domaine économique, dans celui de l'administration territoriale, dans celui des moyens ou des cadres d'action de l'État à l'égard des communes. Examinons successivement ces points.

L'ensemble des éléments constitutifs du modèle de développement fordiste est atteint, à des degrés divers, par le processus de crise à l'oeuvre depuis la fin des années 1960. Évoquons très sommairement cette crise à travers la déstabilisation du régime d'accumulation et du mode de régulation qu'elle induit⁶⁸. Elle se trouve durablement affaiblie par le double ralentissement de la productivité du capital et du travail

⁶⁸ Que nous avons détaillée par ailleurs, P. Roggero, *Décentralisation et régulation. Réflexions sur l'interventionnisme économique des communes*, Cahiers du CIRESS, AS, n°20, janvier 1992.

qui traduit « l'essoufflement du fordisme ». D'une part, l'équipement de chaque poste de travail se fait de plus en plus coûteux et les investissements augmentent plus vite que la production⁶⁹. D'autre part, la progression annuelle moyenne de la productivité du travail passe de 6,1% entre 1959 et 1964 à 4,8 % entre 1964 et 1968⁷⁰. Or, la rapide croissance de la productivité du travail permettait de dégager le surplus nécessaire à la consommation et à l'investissement. Si l'on ajoute à cette situation l'effet des chocs exogènes ultérieurs, quadruplement du prix du pétrole, instabilité monétaire notamment, on débouche sur une grave détérioration de la dynamique d'accumulation. Au delà du régime d'accumulation, c'est aussi le mode de régulation qui est atteint. Cette crise affecte les formes institutionnelles de ce mode de régulation.

- Les formes de la contrainte monétaire s'internationalisent de plus en plus et réduisent les marges de manoeuvre de la politique monétaire de l'État les agents économiques, dont les collectivités locales, pouvant recourir aux marchés des xéno-devises, c'est-à-dire des devises émises en dehors de leur pays d'origine. On mesure le chemin parcouru depuis l'ancestral droit régalien de battre monnaie associé au pouvoir central.

- Le compromis salarial fordiste commence à être contesté au nom de la flexibilité. Ainsi, les statuts, les rémunérations et la législation du travail font l'objet, à la marge d'abord, d'une triple tendance : à la déréglementation, à l'individualisation et à la décentralisation des négociations. Les grandes « messes sociales » sous l'autorité de l'État laissent ainsi progressivement la place à des accords d'entreprise au niveau local. Là encore le centre, ainsi que les représentants syndicaux et patronaux qui lui étaient associés, paraissent dépossédés d'une partie au moins de leur capacité de régulation salariale.

⁶⁹ 63% contre 41% entre 1968 et 1973. A. Lipietz et alii, *La crise*, Paris, Syros, 1983.

⁷⁰ *Idem*.

• En matière de concurrence et d'adhésion au régime international, l'économie française s'internationalise rapidement, notamment sur l'Europe. Concurrence entre les entreprises et interdépendance des économies convergent pour limiter les marges de manoeuvre des États. L'échec de la politique de relance de 1975 sonne le glas des politiques de régulation conjoncturelle, qui semblaient avoir définitivement triomphé des dépressions. Incapable de maîtriser la conjoncture, l'État commence à s'en remettre aux multiples micro-décisions et micro-adaptations locales pour trouver des solutions à la désindustrialisation et au chômage. Le thème du développement local fait alors son apparition, tant dans les discours et les propositions politiques⁷¹ que dans les thématiques de recherche en sciences sociales⁷².

b) *La déstabilisation du « modèle d'administration territoriale » : vers « l'État rationalisateur corporatiste »*⁷³

Sous l'influence de plusieurs facteurs, le « modèle d'administration territoriale » qui permettait, nous l'avons vu, l'existence d'un « jacobinisme apprivoisé », se délite. C'est d'abord le recours à une rationalité économique qui tend à s'imposer tant à l'action qu'à l'organisation administratives. De nouveaux objectifs : l'animation économique, la planification urbaine ou l'aménagement du territoire, créent de nouvelles relations – de concertation et d'animation – au sein de structures elles aussi nouvelles – les régions, les administrations de mission, les sociétés d'économie mixte et les SIVOM. Ensuite, ce sont les mécanismes de représentation qui changent. La démocratie économique passe par l'association des « forces vives de la nation », si souvent célébrées par le discours gaulliste. L'objectif consiste à

⁷¹ La proposition de loi socialiste de décembre 1979, alternative au projet Bonnet « pour le développement des responsabilités locales », reprenait clairement le thème du développement local.

⁷² J. Arocena, *Le développement par l'initiative locale : Le cas français*, L'Harmattan, 1986, p. 14-17.

⁷³ P. Grémion, *op. cit.*, p. 582.

contourner les notables locaux dont les réseaux, notamment urbains, évoluent. Ils sont ainsi amenés à partager leur influence avec les représentants des classes moyennes salariées qui accèdent à certaines positions de pouvoir, notamment comme relais de l'administration.

Selon P. Grémion, « l'État rationalisateur corporatiste » qui se met alors en place se caractérise par une situation de crise administrative et politique. Sur le plan administratif, les fonctionnaires s'inscrivent moins dans le territoire, qui fondait leur intégration par le passé, et plus dans leur hiérarchie administrative. Mais, les concurrences entre administrations se traduisent par une « crise de sens », une « crise du service de l'État » et ne peuvent plus être régulées que par les grands corps de l'État. La dérive technocratique n'en est que plus patente. Sur le plan politique, la dégradation des mécanismes compensateurs notabiliaires, qui permettaient l'adaptation de la règle, rend la loi moins opérante et les notables moins légitimes. Une crise de la représentation se fait donc jour du fait de l'affaiblissement des élus locaux traditionnels et du déclin de la loi. Cette crise, diagnostiquée en 1975, annonce, dans une certaine mesure, la recomposition opérée par la décentralisation de 1982.

La crise affecte aussi, évidemment, la capacité d'action locale de l'État .

c) Les manifestations d'une relative mais nouvelle impuissance : celle de l'État

Nombreuses, elles se déclinent sur le mode de l'évidence. L'augmentation rapide du chômage, le déclin industriel et la dégradation des finances publiques se conjuguent pour signifier la fin du modèle fordiste de développement. Ces signes révèlent une impuissance à laquelle une grande partie de la société française ne veut pas croire : celle de l'État. Comment cette puissance tutélaire, stratège et experte, organisant le développement économique et assurant la protection sociale, pourrait-elle manquer aux Français en ces moments difficiles ? Cette crise est d'abord une crise d'efficacité de l'État providence⁷⁴.

⁷⁴ P. Rosanvallon, *La crise de l'État providence*, Paris, Seuil, 1983.

De la superbe de l'État développeur on passe à l'humilité, si ce n'est des discours et des hommes, au moins des résultats, de l'*État brancardier*⁷⁵. Ce recul met en évidence les défaillances et l'inadaptation des moyens de l'action publique face à un monde en mutation. Le cadre national, les collectivités locales et les politiques sectorielles semblent profondément atteints.

On sait comment le président Giscard d'Estaing, échaudé par les prévisions sur l'énergie abondante et à bon marché du sixième plan pour la période 1971-1975 enterra, de manière quasi définitive, la planification française par un cinglant : « on ne prévoit pas l'imprévisible ». Cette position, si elle s'inspirait indiscutablement d'une idéologie libérale, révélait aussi la fin d'une époque, celle des certitudes⁷⁶. Avec la rapide et forte ouverture économique qu'elle connaît – les échanges extérieurs de la France passent de 15% du produit intérieur marchand en 1967 à 18,7% en 1973 et 26,8% en 1983 –, l'économie française devient dépendante de l'extérieur. Avec cette ouverture au monde croissent l'incertitude du lendemain et l'imprévisibilité des phénomènes, notamment économiques. C'est bien la pertinence économique du cadre national qui est remise en question par le processus de transnationalisation des acteurs, des flux et des marchés économiques. Or, dans ce cadre national, protégées par des frontières encore peu perméables, stabilisées autour d'un important secteur public et « aménagées » par l'État, les économies locales prospéraient ou déclinaient lentement selon des tendances qu'on pouvait anticiper pour tenter de les conforter ou de les inverser. Avec la transnationalisation et son cortège de restructurations et de délocalisations, les territoires locaux ne sont plus à l'abri de décisions brutales, prises par des acteurs lointains et peu sensibles aux conséquences socio-économiques locales. Une telle évolution exprime une évidence jusque là masquée par l'ascendant de l'État sur les autres acteurs : les « territoires-

⁷⁵ E. Cohen, *L'État brancardier. Les politiques du déclin industriel, 1974-1984*, Paris, Calmann-Lévy, 1989.

⁷⁶ E. Mossé, *Comprendre la politique économique, t.1, l'ère des certitudes de l'après-guerre à la crise pétrolière*, Paris, Seuil, 1980.

réseaux » des entreprises diffèrent à la fois du territoire des collectivités locales mais aussi, de plus en plus, du territoire national⁷⁷.

Les logiques marchande et productive amènent les entreprises à ne considérer les territoires de leur implantation que sous le seul double aspect, soit de l'échange possible – un marché –, soit de l'exploitation des ressources humaines et/ou matérielles. Ce qui, très vite, leur importe, c'est donc de sortir du territoire de leur implantation, d'où l'accent mis très tôt sur les voies de communication et les systèmes de transport. En fait, les entreprises, à partir d'une certaine dimension, n'ont pas de territoire au sens d'un espace physique et socio-économique continu et borné mais un réseau, c'est-à-dire un ensemble de lieux distincts reliés entre eux par des communications, flexible en fonction de l'offre et de la demande et du perfectionnement des communications. Ces « territoires-réseaux » des entreprises entretiennent des relations avec les territoires locaux comme le montrent les études de localisation, d'une part, des différentes fonctions d'entreprises selon la taille des villes⁷⁸ et, d'autre part, du cycle du produit selon le niveau de développement de la zone.

Les entreprises ont donc des relations complexes avec les territoires locaux de leur implantation : elles y sont, tout en étant ailleurs, productrices de richesses ; elles génèrent aussi de la dépendance. En ouvrant leurs réseaux au territoire, elles peuvent l'en priver brutalement. Incertaines et paradoxales, ces relations doivent être pensées en termes complexes. Or, les politiques traditionnelles en sont loin.

Attaché aux circonscriptions territoriales comme cadres d'action, l'État semble buter, à partir des années 1970, sur une certaine dilution de ces territoires. En effet, on voit se développer, avec la mobilité⁷⁹ des individus, des réseaux de vie individuels qui intègrent les relations de travail, de loisirs, familiales et autres, sans

⁷⁷ J.-P. Balligand et R. Maquart, *op. cit.*, p. 54.

⁷⁸ *Données sociales*, 1987, INSEE, p. 294.

⁷⁹ Le nombre des automobiles possédées par les ménages est multiplié par 15 entre 1946 et 1975, d'un million après-guerre, il atteint les quinze millions trente ans plus tard.

correspondre aux délimitations administratives. En considérant que ces territoires constituent encore pour les ménages une sorte de village intégrant toutes les facettes de leur existence, on fait une erreur. A bien des égards, les collectivités locales constituent des territoires anciens dont la substance sociale et économique se propage dans des réseaux⁸⁰ qui, globalement, leur échappent. Le cadre politico-administratif semble, en partie au moins, disqualifié par le développement des « territoires-réseaux. »⁸¹

L'État semble ainsi subir les conséquences, d'une part, de la pente rationalisatrice et uniformisante qui a poussé les révolutionnaires à « découper » le territoire de manière abstraite et, d'autre part, de son incapacité à faire évoluer le produit de ces découpages. On pouvait ainsi se retrouver, pour ce qui concerne les communes, face à « des institutions presque vidées de leur réalité », en l'occurrence des communes faiblement peuplées, et à « des réalités sans institutions. »⁸², c'est-à-dire des agglomérations sans structure communautaire. Les politiques sectorielles connaissent aussi un déclin de leur efficacité et illustrent la crise des représentations qui fondent l'intervention de l'État.

Les limites que rencontrent certaines politiques sectorielles sont mieux perçues à partir des années 1970. Elles révèlent, de manière très caractéristique, le type de représentation qui oriente l'action de l'État. En effet, ces politiques, par définition unidimensionnelles, méconnaissent la nature systémique du monde social, c'est-à-dire les relations d'interdépendance entre les différentes dimensions qui le constituent. Vouloir par exemple résoudre, comme on l'a fait depuis des décennies, les problèmes d'encombrement automobile

⁸⁰ Une sociologie des réseaux s'est développée de manière assez récente, en France. On en trouvera un « état des savoirs » dans A. Degenne et A. Forsé, *Les réseaux sociaux*, Paris, A. Colin, 1994 et une intéressante application aux organisations dans E. Lazega, « Analyse de réseaux et sociologie des organisations », *Revue française de sociologie*, XXXV, 1994, p. 293-320.

⁸¹ Ainsi que les qualifient J.-P. Balligand et D. Maquart, *op. cit.*, p. 54-66.

⁸² Pour reprendre les termes du rapport *Vivre ensemble*, *op. cit.*

par les seuls investissements routiers ou les problèmes de déclin socio-économique par les seules implantations d'entreprises n'apparaît rationnel que dans le cadre d'une pensée « disjonctive et réductrice »⁸³. D'une certaine manière, nous retrouvons ici la « conscience technocratique » de J. Habermas. En sortant du cadre unidimensionnel⁸⁴, on mesure que les embouteillages mettent en cause des choix sociétaux relatifs à l'habitat et aux transports et que le déclin d'un territoire résulte d'une histoire plurielle et vécue par les hommes qu'il faut écouter avant de tenter de faire « leur bonheur à leur place »⁸⁵. Méconnaissant la complexité du monde social, l'État a souvent mené, dans un bel ordonnancement technocratique qui rappelle les jardins à la française, des politiques myopes, voire « aveugles », sinon « mutilantes »⁸⁶. Les tentatives de modification de ce type de démarche, auxquelles on assistera plus tard, témoignent rétrospectivement de ces profondes limites. Qu'il s'agisse de la politique de la montagne étudiée par F. Gerbaux⁸⁷, de la ville ou de celle relative à la pauvreté, l'État tentera d'en changer le cadre en le globalisant afin d'intégrer plusieurs dimensions de ces différents phénomènes.

Avant même l'irruption des symptômes évidents de la « crise » – le chômage massif et la désindustrialisation –, les années 1970 voient se multiplier les diagnostics préconisant une réforme des institutions locales. Simultanément, une critique, souvent sévère, du rôle, des formes et des résultats de l'action de l'État est menée

⁸³ Pour reprendre les mots et l'argumentation d'E. Morin, *Pour sortir du XX^e siècle*, Paris, Nathan-Seuil, 1981, p. 134.

⁸⁴ Une critique forte de l'unidimensionnalité est faite, dans un registre un peu différent mais pas indifférent pour nos développements, par H. Marcuse, *L'Homme Unidimensionnel*, Paris, Minuit, 1968.

⁸⁵ Ainsi que le déclarait, dans le domaine de l'urbanisme, l'architecte E. Aillaud, créateur de nombreux grands ensembles, cité par A. Peyrefitte, *op. cit.*, p. 429.

⁸⁶ E. Morin, *op. cit.*, p. 121 et 124.

⁸⁷ F. Gerbaux, « La montagne comme lieu de complexité », *Revue de géographie*, t. XXVI, 1989, 1-2-3.

officiellement. Cette convergence semble révéler les prémisses d'un changement dans la représentation qui fonde les rapports entre l'État et les communes.

2) Des diagnostics officiels de crise et les appels à l'autonomie locale

Confiant à O. Guichard la présidence d'une « commission de développement des responsabilités locales », le président Giscard d'Estaing reconnaît, en 1975, l'inadaptation des institutions locales « conçues pour l'essentiel au siècle dernier [...] ne répondant qu'imparfaitement » aux « transformations profondes que connaît la société française depuis la Libération »⁸⁸.

Ce constat était sans doute éclairé par le travail qu'avait réalisé un groupe de travail informel présidé par A. Peyrefitte en 1974, alors ministre des Réformes administratives du gouvernement Messmer. Composé presque exclusivement de hauts fonctionnaires⁸⁹ ce groupe, auquel M. Crozier appartenait, proposait pourtant un allègement de la tutelle pesant sur les communes et la création d'un « pouvoir provincial. »⁹⁰ Dans ce groupe, le directeur du centre de sociologie des organisations (CSO) reprit des idées qu'il avait, pour partie, exposées dans *La société bloquée*, en 1970.

Pour l'essentiel, son propos en matière d'administration locale se structure en deux pôles : d'une part, une critique de l'État et de son mode d'action et, d'autre part, la reconnaissance d'une nécessaire autonomie locale. On retrouve, dans le rapport *Vivre ensemble*⁹¹,

⁸⁸ Lettre de mission adressée à O. Guichard par le président de la République citée par J.-M. Ohnet, *op. cit.*, p. 157.

⁸⁹ A. Peyrefitte, *Le mal français*, t.2, Paris, le Livre de poche, p. 959-960.

⁹⁰ A. Peyrefitte (dir.), *Décentraliser les responsabilités, pourquoi ? comment ?*, Paris, Le livre de poche, 1975.

⁹¹ *Vivre ensemble, Rapport de la commission de développement des responsabilités locales*, Paris, La documentation française, 1976. Ce document est considéré comme « l'une des analyses les plus complètes et les plus pertinentes qui aient été réalisées sur les maux de la centralisation et leur remède », F. d'Arcy, « Les collectivités locales et la décentralisation », D. Chagnollaude (dir.), *La vie politique en France*, Paris, Seuil, 1993, p. 189-190.

résultat des travaux de la commission Guichard et qui paraît un an à peine après le rapport « Peyrefitte », la même composition.

a) *La critique de l'État et de son mode d'action*

On le sait, le rapport à l'État est en France une affaire tumultueuse dans laquelle se mêlent des sentiments contradictoires. S'y expriment simultanément des demandes de protection et des revendications libertaires, un désir de s'en remettre à l'autorité et la volonté d'y échapper. On peut donc comprendre que, dans ces conditions, « l'État ait été si longtemps, en France, l'expression profane de la Providence »⁹². Depuis le Phénomène bureaucratique, il est un sujet de réflexion privilégié pour M. Crozier et son équipe. Des raisons internes et externes expliquent cette situation.

L'État se caractérise par un certain nombre de traits de fonctionnement internes aujourd'hui bien connus – isolement des catégories hiérarchiques, pouvoir délégué au centre, recours à des règles impersonnelles notamment – qui produisent une inadaptation permanente aux besoins de la société appelée à se résoudre, provisoirement et brutalement, par la crise⁹³. Son mode de fonctionnement demeure donc profondément bureaucratique au sens que Crozier donne à cet adjectif. Dès lors, le diagnostic, sans appel, tombe : l'État est « le plus arriéré des modes d'organisation, de décision et de mise en œuvre. »⁹⁴

Ces dysfonctionnements apparaissent d'autant plus graves que l'État est devenu omniprésent, faisant en sorte qu'« il n'y ait pas d'alternative à son action ». Cette omniprésence ne signifiait pas pour autant omnipotence.

En effet, c'est un État « affaissé » qui tente d'agir en « édictant de plus en plus de règles, compliquées, pesantes, de moins en

⁹² P. Richard, *op. cit.*, p. 67.

⁹³ M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, *op. cit.*

⁹⁴ M. Crozier, *La société bloquée*, *op. cit.*

moins respectées »⁹⁵. En fait, face aux pressions catégorielles accrues par la crise et derrière « la vénération des valeurs officielles » s'étaient développés des comportements que J.-P. Worms avait pu qualifier de « délinquance généralisée »⁹⁶ à l'égard de l'État providence. Confronté aux mutations, l'État n'est pas en mesure d'affronter la « complexité sociale ».

Cette critique est partagée par la commission Guichard, qui met aussi en parallèle la « présence obsédante de l'État » et la « faiblesse de son intervention » quand elle est sollicitée. Fragmenté en une « juxtaposition de structures verticales », l'État a paralysé les initiatives locales tant par ses contrôles que par la fiscalité archaïque qu'il a concédée aux collectivités locales. Il est donc nécessaire, pour ces deux analyses, de reconnaître une véritable autonomie locale.

b) La reconnaissance de la nécessaire autonomie locale

Face aux blocages de la société qu'il identifie, M. Crozier préconise des « investissements institutionnels » qui ne peuvent se faire que par la crise, et parmi lesquels figurent les structures territoriales. La région lui semble être l'échelon à privilégier, car susceptible de permettre « le départ d'un processus d'apprentissage constructif »⁹⁷. Au registre des préconisations, la commission Guichard propose une « réforme globale » qui conserve une structure locale « diversifiée » – commune, département et région – mais avec des compétences spécialisées, sauf pour la commune dotée seule d'une compétence générale. Les communes regroupées au sein de communautés constituent donc le pivot de la réforme dans le cadre de l'application

⁹⁵ M. Crozier se fait ici disciple de Tocqueville, dont il cite les mots suivants : « cette administration réglementaire, contraignante, voulant prévoir tout, se chargeant de tout, toujours plus au courant des intérêts de l'administré qu'il ne l'était lui-même, sans cesse active et stérile », *L'Ancien Régime et la Révolution*, t.1, p. 287, Gallimard, Paris, 1953, in M. Crozier, *Ibid.*, p. 94.

⁹⁶ Cité par J.-M. Ohnet, *op. cit.*, p.167.

⁹⁷ M. Crozier, *op. cit.*, p. 218.

du principe de subsidiarité envisagée par la commission. Il est frappant que des deux côtés, un changement des représentations soit considéré comme nécessaire à la réussite de la réforme des rapports de l'État avec les collectivités locales et, pour ce qui nous concerne ici, les communes. En effet, M. Crozier évoque l'indispensable « renouvellement de la méthode intellectuelle », alors que la commission Guichard en appelle à une réforme « psychologique et sociale » permettant une évolution des mentalités. La question des représentations apparaît donc centrale dans une société qui a beaucoup changé.

c) *Une société s'émancipant*

La société change. Plus formée que par le passé, une partie de la population aspire à une plus grande participation à la chose publique et porte des revendications nouvelles selon des modalités d'action renouvelées. Ces « nouveaux mouvements sociaux »⁹⁸ partagent des valeurs post-matérialistes⁹⁹ en rupture avec les préoccupations principalement quantitatives des années de croissance. Dans ce contexte naît la critique écologiste qui va remettre en cause les valeurs de la technocratie d'État. Ainsi, commençait à être mise en lumière la grande naïveté du consensus technico-scientifique autour de l'État et plus généralement de la société de consommation. Les scénarios alarmistes du Club de Rome¹⁰⁰ aidant, on mesurait combien les « logiques » économiques apparemment rationnelles pouvaient s'avérer catastrophiques dès lors qu'on acceptait d'élargir la perspective en prenant en compte, par exemple, l'écosystème. L'idée du progrès continu et nécessaire, permis par la science et encouragé par l'État était ainsi fortement et durablement ébranlée.

⁹⁸ Pour reprendre le célèbre concept de A. Touraine, *La société post-industrielle*, Paris, Denoël, 1969.

⁹⁹ R. Inglehart, *op. cit.*

¹⁰⁰ Club de Rome, *Quelles limites ?*, Paris, Seuil, 1973.

Depuis les Lumières, l'idée de progrès était en France associée à celle d'un centre. Or, ce centre n'est plus, autant que par le passé, le centre et il n'est pas remplacé. En effet, dépossédé d'une bonne partie de sa capacité d'action économique et engagé dans un processus de supra-nationalisation du pouvoir en Europe, l'État centralisé perd, dans les faits, sa souveraineté absolue. Le pouvoir économique et politique quitte le centre pour se diffuser parmi un certain nombre d'acteurs sans qu'on puisse dire qu'émerge un autre centre. Ce rapport au centre est, nous l'avons vu, constitutif d'un véritable « habitus » politique, administratif, mais aussi socio-économique français. Si, dans ce rapport hiérarchisé du centre à la périphérie, le premier vient à faiblir, la seconde peut et doit se faire plus autonome. Alors, l'histoire n'est plus écrite d'en haut, se diffusant « top-down »¹⁰¹ dans le cadre d'un déterminisme mécanique, mais elle s'écrit aussi à la base, au sein des communes par exemple, qu'il faut commencer à penser différemment, peut-être à la lumière des nouvelles conceptions scientifiques.

Les actions humaines dépendent des représentations. Les politiques publiques n'échappent pas à la règle. Or, les représentations scientifiques occupent une place centrale dans la formation des représentations du monde dans une société marquée par l'importance des changements techniques, la médiatisation des découvertes scientifiques et l'augmentation du niveau d'éducation de la population. Si la RREC s'appuyait sur une conception newtonienne du monde, des bouleversements opérés dans cet ensemble harmonieux¹⁰² apparaissent de nature à favoriser son changement.

3) La crise des représentations : une nouvelle intelligence du monde

Dans les années 1970, le « contrat social épistémologique » cartésien et positiviste domine encore les représentations du monde. Il véhicule une idéologie scientiste et technocratique et postule

¹⁰¹ Pour reprendre le terme nord-américain de l'analyse des politiques publiques in Y. Meny et J.-C. Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 233-248.

¹⁰² On pense à Keppler et son *harmonia mundi*.

l'existence d'une « réalité » indépendante du sujet qui l'observe, caractérisée par son déterminisme et saisissable selon les préceptes de l'analyse cartésienne. Nous avons vu qu'il fondait non seulement les relations entre l'État et les communes, mais plus généralement la plupart des politiques publiques alors mises en oeuvre. Pourtant, apparaissent des ferments critiques qui contribuent à déstabiliser son hégémonie institutionnelle et, peut-être, à orienter l'action publique différemment. Ces nouvelles représentations autorisent la formation d'un nouveau « contrat social épistémologique ».

a) De nouvelles représentations scientifiques : l'émergence de la complexité

Ce mouvement est pluriel. Il concerne plusieurs disciplines et ouvre sur de nouvelles praxéologies. Il remet en cause les fondements de la vision du monde par la science classique. Ce sont d'abord la théorie puis la modélisation systémiques qui, en France, se développent à cette époque¹⁰³. Elles vont contribuer à enrichir les représentations technico-scientifiques en insistant sur l'interdépendance entre les parties d'un système, en proposant des modèles plus élaborés de causalité et en commençant à reformuler la question des relations du sujet à son objet à travers le caractère téléologique ou finalisé du système qu'il « construit »¹⁰⁴. Ensuite, la conception d'Herbert Simon de la rationalité limitée¹⁰⁵ qui se diffuse en France à la même époque contribue, quant à elle, à « déconstruire » le modèle de l'acteur omniscient effectuant rationnellement des choix optimaux. Dans ces brèches théoriques, voire épistémologiques, s'engageront des auteurs comme E. Morin, Y. Barel, J.-W. Lapierre, J.-L. Le Moigne ou différemment J.-P. Dupuy

¹⁰³ M. Crozier en témoigne, par exemple, dans *La société bloquée*, *op. cit.*, p. 198, et l'on peut illustrer ce développement de la pensée systémique en France en citant les travaux de J. Mélése, Y. Barel, J. de Rosnay, J.-L. Le Moigne et E. Morin.

¹⁰⁴ Pour reprendre la phrase célèbre de G. Bachelard : « Rien n'est donné tout est construit ».

¹⁰⁵ Des auteurs comme M. Crozier et E. Friedberg en sociologie, comme J.-L. Le Moigne de manière générale – il fut l'un de ses traducteurs – ont beaucoup contribué à faire connaître la pensée que Simon a développée dans *Administrative Behaviour*, New York, Macmillan, 1957 (1^{ère} éd.).

qui contribueront, souvent de manière décisive, à formuler, dans le domaine des sciences sociales, ce que l'on a appelé plus tard « le paradigme de la complexité ». Il serait intéressant de rechercher l'histoire socioculturelle de cette construction paradigmatique¹⁰⁶ et sa diffusion parmi les scientifiques et les citoyens. Notre ambition est ici différente. Nous nous contenterons de voir dans quelle mesure les dispositions législatives et les pratiques politico-administratives concernant les rapports entre l'État et les communes révèlent, même implicitement, une certaine reconnaissance de ce « paradigme de la complexité ».

Tout comme les Lumières s'inspiraient de la conception horlogère du monde physique telle qu'elle résultait de la loi newtonienne de la gravitation universelle, les approches de la complexité appliquées aux sciences anthropo-sociales ont pris appui sur les théories physiques qui ont profondément, depuis le début du siècle, renouvelé notre vision du monde. Avec elles, l'« invasion des désordres »¹⁰⁷ vient rompre le bel ordonnancement du monde selon la science classique. Avec le « dérèglement microphysique »¹⁰⁸ résultant de l'invalidation du dogme de l'insécabilité de l'atome, la matière semble s'évanouir dans les microparticules – de l'électron au *quark*. Dès lors, ce qui constituait l'élément simple, composant de base de tout objet, autrement dit l'atome, apparaît comme une construction organisationnelle et systémique dans laquelle « les particules ont les propriétés du système bien plus que le système n'a les propriétés des particules »¹⁰⁹. Comme le montre si bien E. Morin dans sa monumentale Méthode, ici le tome 1, on assiste à l'ébranlement de la « science classique » caractérisée par « la royauté de l'objet substantiel et de l'unité ».

¹⁰⁶ On trouve une synthèse magistrale de la formation épistémologique de ce paradigme dans *Les épistémologies constructivistes* de J.-L. Le Moigne, mais point d'histoire socioculturelle qui reste à faire. Les ouvrages autobiographiques d'E. Morin recèlent de nombreux éléments relatifs à cette histoire, notamment le trop méconnu *Mes démons*, Paris, Stock, 1994.

¹⁰⁷ E. Morin, *La Méthode*, t. 1, *La Nature de la Nature*, Paris, Le Seuil, 1977, p. 33.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 38.

¹⁰⁹ *Idem.*

Par ailleurs, à l'autre extrémité du monde physique, le « désordre génésique » du *big bang* amène à repenser l'ordre cosmologique comme créé à partir du désordre par un processus organisateur. Il s'agit d'une « désintégration intégratrice », concept paradoxal qui contrevient à l'axiome du tiers exclu de la logique formelle¹¹⁰ en vertu duquel un objet ne saurait être une chose et son contraire.

Avec le second principe de la thermodynamique ou principe entropique¹¹¹ en vertu duquel l'ordre est appelé à se dégrader au niveau macroscopique par équilibre thermique, il faut envisager l'ordre comme menacé par le désordre. Né du désordre d'après la théorie du *big bang*, appelé à y revenir selon le principe entropique, l'ordre se nourrit du désordre. Penser l'action à la fois « concurrente, antagoniste et complémentaire »¹¹² des contraires, ici l'intégration et la désintégration cosmologiques, sans résolution dialectique de leur contradiction, apparaît à la fois comme une nécessité et comme un défi dans le cadre de ces nouvelles représentations.

Avec la « théorie des structures dissipatives et de l'ordre par fluctuation »¹¹³ d'I. Prigogine, cette idée forte trouve une magistrale confirmation expérimentale. Il montre que les équations habituelles de la physique n'ont de validité qu'au voisinage de l'équilibre des systèmes. Loin de l'équilibre, des fluctuations mineures sont capables d'induire des changements radicaux de l'état d'un système. Ainsi, la dissipation d'énergie et de matière, généralement associée à une perte et un désordre, peut devenir, dans certaines conditions, créatrice d'un nouvel ordre comme en témoignent les tourbillons de Bénard apparaissant dans un liquide chauffé, ou les cubes aimantés de Von Foerster qui, agités en désordre dans une boîte, s'agencent en structures particulières organisées. La « bifurcation » constitue le point critique à partir duquel un nouvel état devient possible. Prigogine met ainsi à mal l'un des fondements de la science classique, la réversibilité des phénomènes, c'est-à-dire, d'une certaine manière, la négation du

¹¹⁰ J.-L. Le Moigne, *La modélisation des systèmes complexes*, Paris, Dunod-Bordas, 1990, p. 32.

¹¹¹ J.-C. Lugan, *La systémique sociale*, Paris, PUF, QSJ, 1997 (2^e éd.), p. 16-22.

¹¹² E. Morin, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF, 1990, p. 44.

¹¹³ J.-C. Lugan, *op. cit.*, p. 20.

temps historique¹¹⁴. En effet, il est le promoteur d'une physique des processus irréversibles qui montre qu'on ne peut, dans certains cas, déduire l'état d'un système ni de sa structure ni de son état initial. Produit d'une série de bifurcations aléatoires, cet état du système n'est alors explicable que par son histoire.

Dans le domaine des sciences du vivant, le concept d'auto-organisation permet d'expliquer pourquoi les organisations vivantes semblent ne pas obéir au second principe de la thermodynamique comme l'a montré Schrödinger et pourquoi, ainsi que Von Neumann l'a mis en évidence, une organisation composée d'éléments peu fiables apparaît dans son ensemble beaucoup plus fiable qu'un moteur pourtant fabriqué avec des composants très solides.

Cette capacité des systèmes vivants, biologiques ou sociaux, à lutter contre le phénomène entropique, ou désorganisation, résulte de « leur aptitude à s'adapter aux événements aléatoires qui les agressent et à les assimiler par désorganisations suivies de réorganisations à un niveau plus élevé de complexité »¹¹⁵. Les systèmes auto-organisés se caractérisent aussi par une individualité active et propre qui permet de les distinguer de leur environnement et par une réelle autonomie. Avec l'auto-organisation, il devient possible de penser l'action intégrant de manière « concurrente, antagoniste et complémentaire » de l'ordre et du désordre, du déterminisme et de l'autonomie.

Raisonnant sur des « objets isolés soumis à des lois objectivement universelles », la science classique décrivait un monde nomothétique, déterministe et réversible. Chacune de ces propriétés est soit invalidée soit relativisée par la physique contemporaine qui engendre « la fin des certitudes »¹¹⁶, ce que les théories dites du chaos semblent confirmer à travers l'étude des systèmes dynamiques non linéaires¹¹⁷. Dans des

¹¹⁴ I. Prigogine, *La fin des certitudes*, Paris, O. Jacob, 1996.

¹¹⁵ J.-P. Dupuy, *op. cit.*, p. 102-103.

¹¹⁶ I. Prigogine, *op. cit.*

¹¹⁷ Voir sur ce sujet la synthèse accessible au profane écrite par B. Lewin, *La complexité. La théorie de la vie au bord du chaos*, Paris, Interéditions, 1994 où on qualifie de non linéaire un phénomène décrit par des équations différentielles non linéaires, c'est-à-dire qui contiennent des termes non proportionnels à la variable.

systèmes de ce type, très sensibles aux changement de conditions initiales, les états ne sont « ni prédictibles, ni aléatoires »¹¹⁸, ainsi que le montre le célèbre « effet papillon » d'E. Lorenz. Par ailleurs, des outils mathématiques hétérodoxes tels que les « fractales » de B. Mandelbrot et les « attracteurs étranges » de M. Hénon, D. Ruelle et F. Talkens, témoignent aussi de ce renouvellement scientifique. Ces nouvelles représentations autorisent la constitution d'un nouveau « contrat social épistémologique ».

b) Un nouveau « contrat social épistémologique »

Si la question de l'observateur apparaît centrale, on verra qu'on peut substituer aux hypothèses gnoséologiques et aux principes méthodologiques de la convention dominante d'autres qui constituent ensemble une alternative épistémologique.

Comme l'écrit vigoureusement E. Morin, « la science classique exclut l'esprit. »¹¹⁹ Autrement dit, prétendant à l'objectivité, elle rejette l'idée d'une quelconque interférence du « monde de l'observateur » dans la connaissance scientifique. L'homme s'efface de son propre travail, par une sorte de transparence conférée par la méthode scientifique. Cette exclusion de l'observateur semble être démentie par le principe d'incertitude de Heisenberg qui montre que la quantité d'énergie déployée par l'observateur influence le comportement de la particule. Il devient donc impossible à un observateur d'observer un phénomène microphysique sans s'y inclure. On sait que pour les sciences sociales, et notamment la sociologie, la question se pose très tôt dans l'histoire des disciplines¹²⁰, même si on l'oublie quelquefois. Cette question de la relation de l'observateur au phénomène qu'il étudie s'articule avec celles de la nature de la connaissance scientifique et de ses critères de validité.

Sans aller jusqu'au relativisme de Feyerabend, T. Kuhn mettait néanmoins en évidence la contingence historique de la « vérité scientifique » avec son concept de « paradigme ». Or, si la vérité de la

¹¹⁸ J.-C. Lugan, *op. cit.*, p. 23.

¹¹⁹ E. Morin, *op. cit.*, p. 88.

¹²⁰ Depuis la distinction de Dilthey entre sciences de la nature et sciences de la culture.

science est historiquement périssable, elle ne peut prétendre décrire la « réalité en soi ». Mais alors, qu'est-ce qui se donne à voir dans cette précarité des connaissances scientifiques ?

L'une des réponses possibles, formulée par certains auteurs « constructivistes », consiste à admettre a priori que la connaissance est une construction humaine dont les intentions du sujet connaissant ne sont jamais absentes. G. Bachelard, s'inscrivant d'ailleurs, comme le montre J.-L. Le Moigne, dans une tradition plus riche et plus ancienne qu'on ne le croit généralement, exprimait fortement cette idée quand il écrivait dans *Le nouvel esprit scientifique* : « La méditation de l'objet par le sujet prend la forme du projet ».

Sur cette position épistémique, des auteurs comme N. Wiener, G. Bateson, J. Piaget, H. Simon ou E. Morin vont, diversement mais de manière assez convergente, jeter les fondements de ce que J.-L. Le Moigne nommera « le caractère téléologique de la connaissance ». Il identifie de la manière suivante cette position dans le registre épistémologique. « Entre l'objectivité présumée du réalisme ou du positivisme et la subjectivité attribuée à l'idéalisme ou au conventionnalisme, ne pouvons-nous concevoir une autre caractérisation de l'exercice intentionnel de la raison que l'on appellera la projectivité ? »¹²¹.

Si toute représentation de la réalité est construite autour d'une finalité ou d'un projet du sujet connaissant, alors il faut relativiser l'importance du critère de vérité pour évaluer la connaissance produite. En effet, ce critère implique une externalité de la valeur de la connaissance, d'abord jugée à l'aune de la « vérité objective » puis, quand cette dernière ne fut plus tenable, à celle de la « vérité intersubjective ».

En conséquence, elle méconnaît le rapport de l'individu connaissant à la connaissance qu'il construit. Or, la valeur d'une connaissance peut aussi être évaluée par la qualité de la réponse qu'elle apporte au projet qui en est à l'origine, c'est-à-dire sa pertinence. En d'autres termes, la valeur de la connaissance se

¹²¹ J.-L. Le Moigne, *Les Epistémologies constructivistes*, Paris, PUF, QSJ, p. 57.

mesure ici pragmatiquement plutôt qu'objectivement. Une telle conception, assurément dérangeante¹²², permet d'introduire la question éthique au coeur même de l'élaboration de la connaissance scientifique puisque de la qualité de la réponse apportée au projet, la question de la valeur de la connaissance se déplace nécessairement vers la nature du projet. Le chercheur doit donc « délibérer sur les fondements éthiques des connaissances possibles qu'il produit et entre lesquels il devra éventuellement choisir celles qu'il enseignera »¹²³. Et J.-L. Le Moigne d'illustrer son propos : « ainsi l'économiste pourra-t-il s'interroger sur la pertinence éthique des modèles énergétiques par lesquels il rend compte des phénomènes socio-économiques, [...], le bio neurologue sur son droit à prétendre qu'il trouvera un jour le « bon modèle neuronal » qui déterminera la véritable éthique humaine [...] »¹²⁴.

Cette autonomie du chercheur appelé à délibérer, dans le cadre de son travail scientifique, sur la qualité éthique de son projet de connaissance, s'oppose à l'hétéronomie d'une vérité strictement extérieure qui décharge, à bon compte, le scientifique de ses responsabilités sociétales. À l'heure des manipulations génétiques et des perspectives de clonage humain¹²⁵, on mesure les effets dramatiques de la dichotomie établie entre l'éthique et la science au nom de l'objectivité¹²⁶. À partir de cette nouvelle position du chercheur peut s'édifier un « nouveau contrat épistémologique ».

¹²² Comme en témoignent les réactions suscitées dans certaines académies scientifiques à la publication de l'ouvrage précité de J.-L. Le Moigne, notamment Académie des Sciences-CADAS, *L'appareil d'information sur la science et la culture*, Rapport commun n° 6, Paris, Lavoisier-Tec Doc., auquel J.-L. Le Moigne a répondu dans « Les épistémologies constructivistes. Un nouveau commencement », *Sciences de la Société*, n° 40, février 1997, Toulouse, PUM, p. 215-238.

¹²³ J.-L. Le Moigne, *op. cit.*, p. 87.

¹²⁴ *Ibid.* p. 88.

¹²⁵ *Le Monde* du 2 mars 1997.

¹²⁶ Selon une distinction classique.

Ce renouvellement des représentations scientifiques s'est donc accompagné d'une réflexion épistémologique hétérodoxe aboutissant à l'établissement de nouvelles hypothèses gnoséologiques, méthodologiques et éthiques. Synthétisées, elles peuvent constituer une alternative au « contrat social épistémologique » cartésien et positiviste en vigueur. Il faut, avant d'examiner dans quelle mesure une telle alternative pourrait concerner les communes et leurs rapports avec l'État en présenter les principaux fondements en marchant sur les traces de J.-L. Le Moigne.

Nous avons vu que le positivisme, et plus encore le réalisme, postulaient l'existence d'une « réalité » extérieure à l'individu. À cette hypothèse ontologique, les épistémologies constructivistes préfèrent « l'hypothèse phénoménologique » selon laquelle le sujet connaissant ne perçoit que des interactions entre l'objet et son environnement d'une part, et avec lui même, d'autre part. La « réalité » est ainsi plus de l'ordre du mouvement et de l'interaction entre intériorité et extériorité que de la substance et de la seule extériorité. Au vocable objet est préféré celui de phénomène, qui cependant n'est pas propre au constructivisme.

La « réalité » extérieure est gouvernée par des lois dont il faut rendre compte. Cette conception déterministe, dont la parabole du démon de Laplace exprime la version la plus mécaniste, méconnaît la relation, fondamentale pour les constructivistes, entre l'observateur et le phénomène qu'il étudie. La détermination n'est pas exclusivement de l'ordre du phénomène – et les travaux cités précédemment montrent qu'elle prend alors des formes souvent incertaines, floues et inattendues – mais aussi de l'ordre du chercheur ou du modélisateur qui, nous l'avons vu, subordonne toujours son travail à une finalité. Ainsi, par exemple, quand il « construit » son « objet », il ne retient que certains aspects d'un phénomène avec un arbitraire plus ou moins net, mais toujours incontournable. Il s'agit ici de l'« hypothèse téléologique » déjà évoquée.

Sur le plan méthodologique, les épistémologies constructivistes trouvent dans la modélisation systémique une alternative à la démarche analytique jugée trop réductrice. Cette modélisation systémique entend représenter des processus plus que des objets,

articuler plus que découper, mettre l'accent sur l'organisation plus que sur la structure. Elle présente l'avantage de pouvoir penser, par les boucles récursives qu'elle intègre, la relation essentielle du modélisateur à son modèle.

Enfin, et de manière liée, J.-L. Le Moigne propose de qualifier « d'action intelligente »¹²⁷ l'alternative que les épistémologies constructivistes opposeraient au « principe de raison suffisante » posé par Leibniz. Abandonnant l'objectif de conformité formelle à une connaissance « vraie », le principe d'action intelligente entend décrire la manière dont l'esprit humain peut à la fois se représenter les dissonances qu'il perçoit entre ses comportements et ses projets et « inventer, parfois, des actions adaptées à la résorption de ces dissonances »¹²⁸.

La crise d'efficacité et de légitimité de l'État providence, la déstabilisation du modèle fordiste de développement et la diffusion des nouvelles conceptions scientifiques semblent converger pour ébranler les représentations cartésiennes, positivistes et scientistes qui président à l'action du pouvoir central à l'égard des communes. Plus concrètement, nous avons vu que le monde, de plus en plus ouvert et de moins en moins contrôlé par le centre, est perçu comme étant moins prévisible et moins maîtrisable dans son devenir que par le passé. L'incertitude du lendemain émerge dans un monde qui se fait de plus en plus menaçant. Inégalement touché, le territoire apparaît moins uniforme et égalitaire. Face à l'impuissance relative de l'État c'est le niveau local qui souvent se mobilise pour faire face à la menace. Il était donc logique que, pour agir face à un monde complexe, lui soit reconnue, avec la décentralisation, une plus grande autonomie.

¹²⁷ Qu'il emprunte à A. Newell et H. A. Simon, eux-mêmes inspirés par J. Dewey, J.-L. Le Moigne, *op. cit.*, p. 83.

¹²⁸ *Ibid.* p. 84. Il faut tout de même rappeler que L. Festinger est l'auteur du concept de dissonance cognitive, largement utilisé ici.