

CHAPITRE 4

L'ACTE I DE LA DÉCENTRALISATION : UNE STRATÉGIE « À LA HUSSARDE » POUR LA RECONNAISSANCE D'UNE FORME D'AUTONOMIE ET DONC DE COMPLEXITÉ LOCALES

De toutes les réformes des deux septennats de F. Mitterrand, la décentralisation fut « celle dont les effets ont été immédiats, profonds et irréversibles »¹. Avec elle, le monde des collectivités territoriales et leurs rapports avec l'État ont été considérablement modifiés. Certains auteurs ont pu, à son endroit, parler de l'inauguration d'un nouveau cycle institutionnel mettant fin au cycle bi séculaire de centralisation et introduisant, durant la période 1982-1985, une véritable « révolution locale »². Cette réforme transformant les relations entre l'État et les communes initie une nouvelle politique communale dont il faudra identifier les

¹ J.-M. Colombani, H. Portelli, *Le Double Septennat de François Mitterrand*, Paris, Grasset, 1995, p. 67.

² J.-M. Ohnet, *op. cit.*, p. 166-194.

médiateurs et surtout le référentiel pour voir si les représentations qui le fondent rompent avec les précédentes et intègrent, ne serait-ce que partiellement, des éléments de complexité. Mais, avant, rappelons brièvement les principaux changements concernant la commune introduits par la réforme.

1. Des dispositions somme toute modestes : le volet communal de la décentralisation

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions représente la grande loi décentralisatrice française. Outre l'érection de la région en collectivité territoriale de plein exercice et le transfert des exécutifs départemental et régional aux présidents du conseil général et du conseil régional, elle supprime la tutelle qui pesait sur les communes et leur reconnaît un nouvel espace d'action avec l'intervention économique. Dans les mois qui suivirent, d'autres textes vinrent, notamment confier aux communes des responsabilités en matière d'urbanisme et instaurer un nouveau mode de scrutin pour les communes comptant plus de 3500 habitants.

1) La suppression de la tutelle.

Une consultation des maires, organisée en 1977 dans le cadre des travaux de la Commission Guichard, avait montré que les maires étaient plus critiques à l'égard des tutelles technique et financière exercées par l'administration de l'Équipement et par les services fiscaux qu'à l'endroit de la tutelle préfectorale³. L'action des services de l'État était d'autant plus mal supportée qu'il s'agissait de maires de villes grandes ou moyennes qui disposaient des compétences humaines et techniques nécessaires à l'établissement et la gestion des projets⁴.

³ J.-E. Vié, *La décentralisation sans illusion*, Paris, PUF, 1982, p. 79.

⁴ A. Chandernagor raconte le peu d'écho qu'avait suscité, dans les années 50, la critique de la tutelle préfectorale qu'il avait faite, alors jeune maire, devant l'assemblée très rurale du département de la Creuse. Par contre, G. Defferre, maire de Marseille, a toujours stigmatisé la tutelle comme étant insupportable.

La loi du 2 mars 1982 supprime donc la tutelle tant sur les personnes que sur les actes qui accordait au préfet, comme on le sait, la possibilité d'exercer un contrôle *a priori* sur l'action des communes. Elle rend les décisions, actes, délibérations, arrêtés et autres conventions de la commune immédiatement exécutoires dans la mesure où, pour les plus importants au moins, ils ont été publiés et transmis au préfet⁵. Un contrôle de légalité exercé naturellement *a posteriori*⁶ par le seul juge administratif est institué. De plus, les modalités d'intervention du préfet sont strictement encadrées par la loi qui peut aussi saisir la chambre régionale des comptes⁷ dans certaines situations budgétaires et sanctionner, après avis de la Chambre, la gestion litigieuse. Par ailleurs, la loi n'entend pas substituer à la tutelle préfectorale celle d'une autre collectivité puisqu'elle proscriit toute relation de subordination entre collectivités. Légalement libérée de la tutelle, la commune se voit reconnaître un véritable rôle économique.

2) L'intervention économique des communes.

À la suite de débats parlementaires très vifs, la loi accorde à la commune un droit d'intervention économique, « sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles d'aménagement du territoire ». Cette intervention peut prendre la forme d'aides directes (subventions, prêts et avances, achats de bâtiments et de terrains...) ou indirectes (rabais sur prix de vente et location, prises de participation, ventes et paiements échelonnés, ...) et doit avoir pour objet soit « de favoriser le développement économique », soit de venir en aide à une

⁵ Conformément à la loi du 22/07/82.

⁶ Dans la discussion parlementaire, G. Defferre aura l'occasion de préciser que. « le contrôle, c'est la vérification de la régularité de l'acte, vérification qui ne peut être réalisée que lorsque l'acte a été accompli », Assemblée Nationale, 27 juillet 1981, p. 331.

⁷ Créée par la loi du 10/07/82, elle est présidée par un magistrat de la Cour des comptes et composée de magistrats inamovibles.

entreprise en difficulté ou « d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural » si l'initiative privée apparaît « défailante ou absente ».

Le développement économique est aussi l'occasion d'une innovation en matière de procédure avec la création, à l'initiative de J.-P. Worms⁸, des « chartes intercommunales de développement et d'aménagement » par la loi du 7 janvier 1983. Avec ces chartes, les acteurs économiques d'une zone pluri communale s'associaient, à l'initiative des communes, pour élaborer et conduire une politique globale de développement. Ces communes associées devenaient dès lors des partenaires obligés de toute politique planifiée et négociée au niveau régional et départemental.

3) L'urbanisme : un nouveau domaine de compétence.

Avec les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, la deuxième phase du processus décentralisateur, c'est-à-dire le transfert des compétences, les communes, outre leurs tâches traditionnelles (état civil, organisation des scrutins, action sociale de proximité, voirie, fonction de police, enseignement primaire, logement social, aménagement de zones d'activités) et leur nouveau domaine économique, se voient reconnaître des compétences dans le domaine de l'urbanisme (élaboration des Plans d'occupation des sols et des zones d'aménagement concerté, délivrance des permis de construire).

4) Une nouvelle représentation communale

Cette commune libérée de la tutelle préfectorale et dont le domaine de compétence s'étendait aussi l'objet d'un nouveau mode de scrutin. En effet, la loi du 19 novembre 1982 crée, dans les communes de plus de 3500 habitants, un scrutin de listes à deux tours mêlant système majoritaire et représentation proportionnelle. Appliqué en 1983, ce mode de scrutin permettra enfin la représentation de l'opposition au sein du conseil municipal.

⁸ Député socialiste, rapporteur de la loi du 7/01/83 et sociologue membre du CSO.

En deux années à peine, de 1981 à 1982, les règles qui fixent les relations entre l'État et les communes sont profondément transformées. Avant d'examiner les représentations qui orientent cette nouvelle politique communale de l'État, il convient d'en étudier les principaux acteurs et la stratégie qu'ils ont mise en oeuvre.

2. Le processus de décentralisation communale : d'une lente adhésion politique à une brusque reconnaissance juridique

Historiquement, la décentralisation n'est pas une idée de gauche en France. Pourtant, c'est sous l'autorité de F. Mitterrand qu'elle est réalisée en priorité et baptisée par P. Mauroy, son premier chef de gouvernement, la « grande affaire du septennat ». Dès lors, pour comprendre cette réforme, il faut saisir les mécanismes et les modalités de l'adhésion de la gauche à la décentralisation.

1) La gauche et la décentralisation communale : une idée qui fait lentement son chemin.

a) De la « question sociale » au municipalisme

Marquée intellectuellement par l'idéal des Lumières et politiquement par la filiation jacobine, la gauche française a, dans sa tradition républicaine, cultivé la représentation, longtemps exclusive, de l'individu citoyen au détriment de l'individu situé. Dans une certaine mesure, elle a célébré un individu abstrait, défini par sa seule appartenance nationale et notamment sa participation à la désignation de ses représentants, au détriment d'un individu concret, travailleur ou acteur de solidarités locales. D'ailleurs, J. Donzelot⁹ propose de lire l'histoire de « l'invention du social » à partir d'une séparation entretenue entre droit de vote et droit au travail. Cette séparation se manifeste clairement en 1848 avec d'un côté l'instauration du suffrage universel masculin et de l'autre la fermeture des Ateliers nationaux. Le Second Empire mettra la

⁹ J. Donzelot, *L'invention du social*, Paris, Fayard, 1984.

« question sociale » en attente mais elle réapparaîtra sous la III^e République. Entre temps, la « question sociale » ne relève que de l'initiative privée, notamment patronale. Prenant des formes souvent paternalistes, cette action patronale (coopératives, crédits, assurances ou logements) n'a pas toujours les résultats escomptés sur un monde ouvrier en développement qui, accédant à la représentation syndicale, manifeste dans la grève et la contestation ses difficultés.

La diffusion du marxisme autour de l'Internationale aidant, on voit s'opposer, à la fin du XIX^e siècle, deux conceptions de la République, l'une, traditionnelle, articulée sur la démocratie parlementaire et le suffrage universel, l'autre, la République sociale devenue « la Sociale », dans laquelle « la liberté individuelle passe par une intervention de la société assurant véritablement le droit au travail »¹⁰. Cette division venant relayer les conflits du travail interpelle la III^e République naissante qui répond par le développement de l'interventionnisme public.

À la faveur d'un rapprochement entre les bourgeois libéraux du Bloc républicain et les radicaux représentant les classes moyennes indépendantes qui partagent la crainte d'une atteinte grave à l'unité nationale, la « question sociale » va faire l'objet d'un « traitement politique »¹¹. Les premières lois sociales de la III^e République sont alors votées. Elles concernent l'assurance collective des accidents du travail ou encore le financement du logement bon marché. Mais, cette action « solidariste », anticipant en cela l'État providence, s'applique surtout au niveau national, même s'il existe, à gauche, des mouvements localistes.

La brusque explosion du mouvement communard en 1871 a révélé l'influence latente des socialistes utopistes du XIX^e siècle. À partir de Saint Simon ; ils vont tenter de penser la représentation en termes socio-économiques dans le cadre de groupements de producteurs. Avec le « phalanstère » de Ch. Fourier et la « commune »

¹⁰ J.-P. Gaudin, *op. cit.*, p. 21.

¹¹ *Ibid.*, p. 22.

de V. Considérant, la communauté n'est plus seulement d'origine productive : elle est bâtie aussi sur des liens affinitaires. J. Proudhon, dans une perspective anarchiste, préconise une disparition de l'État auquel il souhaite substituer d'une part des « groupements économiques décentralisés » sur le plan de la production et, d'autre part, « des groupes territoriaux naturels » sur le plan sociopolitique. En croisant ces groupes productifs et territoriaux, Proudhon entend constituer un « ordre associatif » pertinent tant sur le plan économique que sur le plan politique.

À la fin du XIX^e siècle dont J. Izoulet écrira que « rarement l'histoire sonna une heure plus critique »¹², des interrogations apparaissent sur la viabilité du système politique. La ville d'où émergent la contestation de l'ordre établi et l'expression de nouvelles revendications – notamment de prestations de service – fait figure d'accusée car, comme l'écrit J.-P. Gaudin, elle est le lieu de « rendez-vous du social et du local »¹³.

Le mouvement ouvrier¹⁴ est divisé sur la question de la participation à la gestion des communes. À ceux qui refusent l'exercice, dans la compromission, d'un pouvoir secondaire, le courant « possibiliste » de P. Brousse oppose son « programme municipal ». Exposé en 1887, ce programme consiste à supprimer les concessions et à créer des ateliers communaux. Mais, plus largement, cette participation politique devait permettre l'éducation politique des ouvriers afin de les préparer à la conquête du pouvoir d'État. Cette stratégie, initialement rejetée par le courant guesdiste, est adoptée par la suite et fait l'objet, à partir de 1908, d'une publication fédératrice *Les Annales de la régie directe*¹⁵. Le projet défendu consiste

¹² J. Izoulet, *La cité moderne et la métaphysique de la sociologie*, Alcan, 1894 cité par J.-P. Gaudin, *op. cit.*, p. 95.

¹³ *Ibid.*, p. 98.

¹⁴ A. Bruston, « Le socialisme municipal, tradition, illusion, trahison », colloque *Les mouvements sociaux urbains*, CRU, 1978.

¹⁵ Devenue à partir de 1925 *Les Annales de l'économie collective* dont le rédacteur en chef est E. Milhaud.

d'abord à retirer au secteur privé les monopoles locaux et ensuite à organiser le contrôle de la commune sur les consommations collectives afin de limiter, au moins sur ce terrain, l'exploitation des travailleurs. Un tel objectif appelle la « socialisation des moyens de production et d'échange » ainsi que l'écrit E. Milhaud. Suivant les exemples italien ou allemand, certaines municipalités, socialistes pour l'essentiel, essaieront de créer et gérer des commerces (boulangeries, pharmacies, cinémas, boucheries) et des services collectifs (crèches, bains, tramways). Souvent invalidé par le Conseil d'État au nom de la liberté du commerce et de l'industrie, ce type d'intervention sera qualifié de « socialisme municipal » d'abord négativement par les droites puis positivement par les élus de gauche, surtout lors de la crise des années trente. Cet interventionnisme sera même favorisé par les décrets-lois Poincaré de 1926.

Aux marges de la gauche, cet interventionnisme communal est justifié non pas par une perspective de combat contre le système capitaliste mais par une recherche de rationalisation des services par la municipalisation. Le grand juriste M. Hauriou propose de faire de ces services des établissements publics indépendants¹⁶ leur permettant ainsi d'être gérés « industriellement » sans sombrer dans la routine administrative. L'horizon est ici gestionnaire. Plus proche du socialisme, et quelquefois confondue avec lui, on trouve l'approche « coopératiste ». Cette dernière insiste sur la nécessaire nature coopérative de l'intervention de la commune. Le juriste E. Bouvier l'exprime ainsi : « au lieu de socialisme municipal, on dirait mieux coopératisme municipal. Une commune qui exploite certains commerces ou industries fait de la coopération. Elle ressemble à une société coopérative comprenant tous ses habitants. Le coopératisme tend, lui aussi, à supprimer les intermédiaires et à suppléer les défauts de l'initiative individuelle »¹⁷.

¹⁶ M. Hauriou, « La décentralisation par établissements publics » *Revue politique et parlementaire*, avril 1895.

¹⁷ E. Bouvier, *L'exploitation collective des services publics ; les régies municipales*, Drin, 1910, cité par J.-P. Gaudin, *op. cit.*, p. 100.

Dans une conception proche de l'économie sociale, qui trouvera beaucoup plus d'écho dans les communes social-démocrates allemandes qu'en France, « la gestion des services collectifs ne devenait municipale que par l'intermédiaire d'une assise fédérative émanant d'une coopération à la base des énergies locales »¹⁸. Force est de constater que le « solidarisme » organisant, dans les années trente, certains transferts sociaux sur une base étatique, l'emporte sur le « coopératisme ».

Les appels à la « réforme de l'État » auxquels on assiste dans l'entre-deux-guerres ne doivent pas induire en erreur. Ils ne sont pas l'expression d'une critique du niveau étatique de l'intervention publique mais traduisent l'émergence d'une nouvelle rationalité gestionnaire qui entend « moderniser » l'État. Des propositions sont alors faites, notamment par la CGT, pour créer une planification et une représentation économique et social à l'échelon national¹⁹. Le « solidarisme » et la technocratie ainsi réunis annoncent l'établissement de l'État providence que la III^e République ne peut pas mettre en oeuvre. Nous avons vu comment il se structure après la seconde guerre. Dans cette évolution, il y a peu de place pour un « socialisme municipal ».

b) Du reflux d'après-guerre à l'adhésion croissante des années 1960

De fait, après la guerre, la gauche retrouve l'État après l'accaparement vichyste et l'occupation. Dans ces retrouvailles, le programme du Conseil National de la Résistance qui, on le sait, inspira le travail du gouvernement de la libération, célèbre les fondements de l'État providence (planification, nationalisation, sécurité sociale, ...). Même si le texte constitutionnel du 22/10/1946 prévoit le transfert de l'exécutif départemental au président du conseil général, les collectivités locales, et donc les communes, ne sont pas au coeur du

¹⁸ J.-P. Gaudin, *Ibid.*, p. 102.

¹⁹ G. Brun, *Technocratie et technocrates en France, 1914-1915*, Paris, Albatros, 1985.

débat. Elles sont appelées à devenir « les agences locales du *Welfare State*, les supports déconcentrés d'un solidarisme national »²⁰.

La prégnance du jacobinisme accentuée par les exigences de la reconstruction, l'influence du parti communiste qui applique en son sein et préconise pour la société le centralisme et le rôle attribué à l'État dans la redistribution des richesses tendent à incliner la gauche française du côté où elle a toujours penché, celui de la primauté de la nation, de la prééminence de l'État et de la centralisation. L'ancrage à droite, chez les libéraux comme Tocqueville ou chez les contre-révolutionnaires comme Bonald, de la décentralisation ne faisait que renforcer cette tendance. Il faut attendre les années d'opposition au régime gaulliste pour voir apparaître l'engagement, même timide, de grandes figures politiques en faveur de la décentralisation.

P. Mendès France, après avoir reconnu l'existence officielle des comités d'expansion économique par le décret du 5/01/1955, milite, en 1960, pour un modèle novateur d'organisation régionale dans son ouvrage *La République moderne*. Plus tard, en 1965, dans le cadre du Comité Horizon 80, constitué en vue de l'élection présidentielle, G. Defferre ira au-delà en préconisant la création d'une véritable collectivité régionale disposant de compétences, de ressources et élisant son exécutif. En dépit de l'orientation jacobine de son parti, le maire de Marseille pouvait écrire en 1965 : « Les Français assez mûrs et assez unis pour aborder sans crainte l'épreuve de la démocratie locale et régionale »²¹. Cette prise de position initia une réflexion sur la décentralisation au sein du parti socialiste²² qui se traduit par la rédaction d'un chapitre régional au sein du programme de la Fédération de la Gauche Démocrate et Socialiste.

Mais, c'est au sein du Parti Socialiste Unifié (PSU) que, dans le cadre d'une réflexion sur une « citoyenneté autogestionnaire », la décentralisation est envisagée comme un moyen de changer la

²⁰ J.-P. Gaudin, *op. cit.*, p. 104.

²¹ G. Defferre, *Le nouvel horizon*, Paris, 1965, p. 130-132.

²² Y. Durrieu, *Régionaliser la France*, Paris, 1969.

société. Dans le rapport intitulé *Décoloniser la France* qui fait suite aux Rencontres socialistes de Grenoble en 1966, M. Rocard pointe le désir des hommes « d'administrer et pas seulement élire, [...], de choisir et pas seulement ratifier »²³ et affirme la pertinence des échelons régional et local en matière de politique économique. Le leader du PSU fait surtout une analyse en terme de lutte de classe de l'opposition centralisation décentralisation. Détentrice du capital, la bourgeoisie exerce le pouvoir d'État dans le cadre centralisé. Face à cette situation, le prolétariat doit prendre conscience que son sort se joue dans sa région comme dans sa branche et son entreprise. Dès lors, la décentralisation constitue une voie d'émancipation autogestionnaire. Ce type d'analyse, dans lequel la décentralisation apparaît comme un élément d'une stratégie de rupture avec le capitalisme, inspirera tant le programme commun de gouvernement que la proposition de loi que les socialistes déposeront en 1979, en réponse au projet Bonnet « pour le développement des responsabilités des collectivités locales ».

La formation du nouveau parti socialiste à partir des militants de la Section Française de Internationale Ouvrière (SFIO) et de la Convention des Institutions Républicaines (CIR) à Epinay en 1971 a hâté la conversion décentralisatrice de la gauche socialiste pour au moins deux raisons. D'abord parce qu'intégrant des militants régionalistes, la CIR a mené une réflexion très favorable à la décentralisation. Ensuite parce que ce nouveau parti accueillant en son sein, en 1974, M. Rocard et ses amis, voit son centre de gravité s'approcher de la décentralisation. Mais cette adhésion relève aussi de la stratégie électorale.

À la tête d'une nouvelle et modeste formation politique, F. Mitterrand ne peut pas envisager la conquête du pouvoir central à court terme²⁴, et ce, d'autant plus qu'il a choisi de s'allier avec le

²³ M. Rocard, *Décoloniser la province*, Rapport pour le colloque de Grenoble, 1966.

²⁴ C. Estier a confié qu'au soir de sa conquête du parti à Epinay en 1971, il s'était donné dix ans pour conquérir le pouvoir.

Parti communiste. Il est donc tout à fait essentiel pour les socialistes d'accéder au pouvoir local, et notamment au sein des villes. La gestion municipale devient pour la gauche, dans les années 70, une sorte de vitrine électorale pour les échéances ultérieures. La question locale devient ainsi un enjeu fort pour les socialistes, restés près de vingt-cinq ans dans l'opposition. En effet, longtemps exclus du pouvoir central, les leaders de la gauche vont s'attacher à exister et à démontrer leurs compétences à travers la gestion municipale. Dans ce cadre, ils vont rencontrer les aspirations à la participation aux affaires publiques des nouvelles classes moyennes et les revendications identitaires des mouvements régionalistes²⁵. Dans cette situation, ils vont nourrir à l'égard de la tutelle une vive hostilité que les déclarations d'A. Chandernagor²⁶ ou de G. Defferre²⁷ confirment. Cependant, même limité « par les structures économiques existantes, par la politique nationale, par le contrôle tatillon du préfet et par un système financier aberrant »²⁸, le pouvoir municipal doit être utilisé de manière exemplaire. À la veille de succès importants aux élections municipales de 1977, la doctrine officielle du Parti socialiste associe le changement de la vie à celui de la ville, toujours dans une perspective « classiste ». Ainsi, F. Mitterrand peut-il écrire, en 1976,

²⁵ A. Touraine et alii, *Le Pays contre l'État*, Paris, Le seuil, 1981. Sur la montée des revendications régionalistes et leur intégration par la gauche socialiste, voir M. Philipponneau, *La grande affaire ; Décentralisation et Régionalisation*, Paris, Calman-Levy, 1981, p. 44-52, dont le parcours politique personnel du régionalisme au socialisme est représentatif.

²⁶ A. Chandernagor déclarait à A. Peyrefitte rencontrant les leaders locaux le 9/10/1973 à Limoges « La conviction à laquelle je suis arrivé, c'est que, si la centralisation a été un instrument nécessaire pour vaincre la féodalité, puis pour faire de la République une nation, elle nous stérilise aujourd'hui par d'abominables uniformités. Il faut renverser la vapeur », A. Peyrefitte, *op. cit.*, p. 871.

²⁷ Entretien de G. Defferre avec V. Schmidt réalisé le 23 mai 1985, *Pouvoirs locaux*, mars 1992.

²⁸ M. Philipponneau, Préface de F. Mitterrand, *Changer la vie, changer la ville*, Rennes, 1977, La Baule, 1976.

« Pour les classes populaires, pour ceux dont la ville constitue l'horizon unique, le cadre d'une existence laborieuse, changer la vie c'est d'abord changer la ville »²⁹.

A travers quelques vitrines emblématiques dont Grenoble avec H. Dubedout ou Rennes avec E. Hervé la gauche socialiste promeut une pratique différente du pouvoir municipal qui se veut plus participative (« opérations portes ouvertes », commissions extra municipales, ...) et plus en phase avec les aspirations populaires notamment en matière d'urbanisme, de conditions de vie ou d'emploi. Véritables laboratoires sociaux, ces villes parmi d'autres, vont contribuer à forger l'image d'une gestion socialiste à la fois plus moderne et plus humaine et ainsi contribuer au succès du 10 mai 1981. C'est ce que confirme H. Dubedout, dont le vocabulaire est ici révélateur de l'exaltation localiste du moment, quand il parlait de « ce merveilleux foisonnement à la base qui est à l'origine de la victoire du 10 mai » et poursuivait : « cela tient en grande partie à la capacité de nos élus locaux les plus jeunes à se saisir de tous les problèmes relatifs à la vie locale, à se mettre à l'écoute des populations pour discuter longuement de tous les sujets, qu'il s'agisse du travail, de l'habitat, du temps libre et cela pour rechercher les solutions les plus adaptées »³⁰.

La représentation – à forte connotation autogestionnaire – d'un monde communal donnant à la démocratie sa nécessaire substance participative, permettant l'expression et l'écoute de la diversité socio-économique et caractérisé par son « foisonnement » se développe dans les années 1970 chez les militants socialistes. Elle semble le produit d'une coïncidence historique du mouvement culturel initié par mai 1968, de la croissance rapide des classes moyennes salariées dont les membres les plus actifs s'engagent dans la vie associative et politique et la dynamique d'un parti capable de porter et de fédérer de multiples aspirations au changement.

²⁹ *Idem*.

³⁰ J.O., *Débats, Assemblée nationale*, 27 juillet 1981, p. 337.

Parti « attrape-tout »³¹ est évidemment pluriel. Si l'unité en son sein se fait derrière la perspective de la conquête du pouvoir, l'orientation programmatique et la désignation du candidat à l'élection présidentielle sont l'objet d'une vraie confrontation qui culmine sans doute au Congrès de Metz en 1979. On le sait, deux gauches s'y affrontent, l'une plus étatiste et jacobine incarnée par F. Mitterrand, l'autre, plus autogestionnaire et décentralisatrice représentée par M. Rocard. Si la première adhère non sans réserve, notamment de la part des amis de J.-P. Chevènement regroupés au sein du CERES ou de proches de F. Mitterrand tels que P. Joxe, à la décentralisation, c'est la seconde qui la soutient activement. On peut d'ailleurs faire l'hypothèse que ce thème de la décentralisation a fait l'objet d'un relatif consensus interne au regard des fortes dissensions concernant tant les nationalisations que, plus généralement, le rôle économique de l'État. C'est ce qu'une analyse idéologique de la proposition de loi de 1979 tend à démontrer.

c) La proposition de loi portant décentralisation de l'État du 10 décembre : une répétition du 2 mars 1982

Cette proposition de loi est importante pour au moins deux raisons : d'une part elle révèle la nature du compromis idéologique trouvé sur la décentralisation au sein du parti socialiste et, d'autre part, elle préfigure la stratégie qui sera adoptée par G. Defferre pour imposer sa réforme.

Intervenant après le congrès de Metz, au mois de décembre 1979, cette proposition de loi répond au projet de loi défendu par le ministre de l'Intérieur, C. Bonnet. Elle attribue aux collectivités locales une nouvelle grande fonction et à la décentralisation une mission. Les communes avec les autres collectivités se voient chargées d'une véritable compétence économique leur permettant de se mobiliser contre la crise. Pour être fonctionnelle cette attribution n'exclut pas la mise en oeuvre d'une dynamique sociétale de changement local plus conforme à l'inspiration autogestionnaire.

³¹ Cité par J.-M. Ohnet, *op. cit.*, p. 164.

La décentralisation en général est proclamée comme « un des leviers les plus puissants de la rupture avec le système capitaliste ». Les libertés locales apparaissent dialectiquement opposées à l'« État capitaliste ». Cet argument, par nature assez vague, autorise une adhésion générale négative – contre l'« État capitaliste » – plus que positive des socialistes qui cultivent alors le thème de la « rupture avec le capitalisme ». D'un point de vue économique, non seulement cette rupture ne sera jamais consommée mais on assistera, durant les premières années du gouvernement Mauroy, à l'édification d'un « capitalisme d'État ». Il faudra attendre l'échec relatif de l'action économique de l'État (politique de relance, politiques structurelles, ...) pour que les collectivités locales commencent à être pensées, à l'échelon central, comme un éventuel recours. Même porteuse de la décentralisation institutionnelle la gauche était jusque là trop imprégnée, au moins au plan économique, d'un credo étatiste et finalement technocratique pour prendre au sérieux les solutions locales. Mais cette proposition de loi présente un autre intérêt. Elle annonce la stratégie institutionnelle qui sera celle du gouvernement Mauroy en matière de décentralisation.

En présentant à l'Assemblée nationale la proposition de loi portant décentralisation de l'État le premier secrétaire du parti socialiste, conseillé par G. Defferre, tirait, avec lucidité, les leçons de l'enlisement parlementaire du projet Bonnet. Ce dernier voulait, dans un texte unique, et conformément aux représentations technocratiques, maîtriser l'ensemble du processus de décentralisation. Comme dans bien des domaines cette illusion de la maîtrise générait l'échec. Il fallait accepter l'incertitude et parier sur une dynamique non maîtrisée a priori. Mais ce pari sur l'avenir – « étaler dans le temps les réformes de structure » – s'accompagnait d'une conviction présente forte : il fallait « casser immédiatement les ressorts de la centralisation » afin « de provoquer d'emblée une rupture radicale de l'équilibre de l'ensemble du système. »³²

³² Cité par J.-M. Ohnet, *op. cit.*, p. 164.

La conversion des socialistes à la décentralisation bien que réelle n'est donc ni complète ni univoque. Elle résulte d'un compromis idéologique dont la stabilité n'est pas assurée. Sans doute conscient de cette précarité et surtout de la formidable résistance que pourrait y opposer l'appareil d'État, G. Defferre, dès l'élection de F. Mitterrand en 1981, entend agir vite. Il sera le principal médiateur de cette politique. Dans son analyse de la situation comme dans la stratégie qu'il met en oeuvre semblent apparaître des représentations nouvelles, des représentations plus complexes.

2) De nouveaux médiateurs pour une stratégie de rupture

L'arrivée des socialistes au pouvoir en 1981 s'est traduite évidemment par le renouvellement du personnel politique mais aussi de son recrutement socioprofessionnel. De nouveaux médiateurs apparaissent.

a) De nouveaux médiateurs pour la politique de décentralisation

Dans l'effervescence politique qui caractérise la conquête du pouvoir central par la gauche après plus de deux décennies passées dans l'opposition il faut aussi voir le signe d'un vrai changement des élites politiques. Contrairement à leurs prédécesseurs respectifs ni F. Mitterrand ni P. Mauroy ne sont hauts fonctionnaires. Et dans les gouvernements qui vont se succéder de 1981 à 1985 le pourcentage de hauts fonctionnaires atteint la moyenne de 14,2 contre 39,1 dans les gouvernements précédents de la V^e République³³. On retrouve la même évolution dans le recrutement des parlementaires socialistes. Moins de hauts fonctionnaires, moins de chefs d'entreprise et de professions libérales et plus d'enseignants toutes catégories confondues, voilà, à grands traits, la nature du changement réalisé. Parmi ce nouveau personnel politique on compte nombre d'élus municipaux engagés dans la vie politico-associative locale qui soutiendront naturellement la réforme de décentralisation.

Au total, les nouveaux dirigeants, de par leurs origines et leurs expériences, semblent entretenir un rapport moins technique et

³³ D. Gaxie, « Immuables et changeants : les ministres de la V^e République », *Pouvoirs*, n° 36, 1986.

plus politique, voire lyrique³⁴, à leur fonction. Une telle « posture » souvent doublée d'un réel enthousiasme autorise, pendant un temps au moins, une plus grande créativité, une capacité plus grande à rompre avec les usages établis. La décentralisation entre dans ce cadre. Elle est particulièrement défendue par le maire des grandes villes.

Les succès électoraux de 1977 avaient, nous l'avons vu, conforté l'influence locale du parti socialiste. De nouveaux maires – G. Frèche à Montpellier ou E. Hervé à Rennes – s'ajoutant aux anciens – P. Mauroy à Lille, G. Defferre à Marseille ou H. Dubedout à Grenoble – forment un groupe de pression favorable à la décentralisation. Mais, à l'heure décisive, une figure émerge, c'est celle de G. Defferre dont la personnalité et le parcours permettent de mieux comprendre l'action.

Si le maire de Marseille refuse en 1981 la présidence de l'Assemblée nationale que lui propose F. Mitterrand, c'est bien parce qu'il veut « faire la décentralisation »³⁵. Cet attachement à l'idée de décentralisation est ancien. S'il y réfléchit comme nous l'avons vu dès les années 1960, il en éprouve la nécessité bien plus tôt, à partir de 1953, quand il s'empare de la mairie de Marseille pour y rester jusqu'à sa mort en 1986.

Cet avocat de formation, de culture protestante et d'origine cévenole, entre tôt, en 1933, à l'âge de 23 ans, à la S.F.I.O. Mais c'est dans la Résistance qu'il, rencontre, de manière tragique et exaltée, l'action. Il y assure d'importantes responsabilités en dirigeant sous le pseudonyme d' « Elie » le réseau « Brutus » et rencontre les hommes de la France libre. A la Libération, comme J. Chaban-Delmas à Bordeaux, il prend le contrôle de Marseille et en devient maire de 1944 à 1945. Battu par la suite il est réélu en 1953 contre les communistes grâce à une coalition de libéraux et de conservateurs.

³⁴ Ce dont témoigne le vocabulaire messianique et progressiste utilisé à l'époque ainsi que certaine dénomination ministérielle telle que le ministère du temps libre.

³⁵ Entretien de G. Defferre, *op. cit.*, p. 134.

Ce parcours aide à comprendre le personnage. Chez lui la rigueur juridique et la fermeté du caractère ont rencontré, dans la Résistance comme à la mairie de Marseille, la complexité des situations. Il a ainsi pris conscience en l'éprouvant concrètement que le risque est une composante consubstantielle de l'action. À plusieurs reprises dans sa vie politique – avec par exemple sa candidature à l'élection présidentielle de 1969 – comme dans sa vie personnelle il a accepté de prendre des risques. Cette conscience de l'incertitude s'accompagnait chez lui d'un sens stratégique aigu et d'une grande capacité à s'adapter à l'aléa³⁶ ainsi qu'en témoigne ses différentes campagnes électorales et notamment la dernière qu'il mena et gagna en 1983 contre J.-C. Gaudin, l'actuel maire. Si ses détracteurs mettront en doute son sens moral nous préférons y voir une réelle aptitude à agir en prenant en compte la complexité ce que confirme l'étude de l'élaboration de la décentralisation.

b) Une stratégie de rupture pour la décentralisation

À de rares occasions en démocratie des réformes institutionnelles importantes s'avèrent possibles. Les quelques mois qui suivent une élection présidentielle durant laquelle la nation est sensée rencontrer son « monarque républicain » en font partie. Cette phase d'« état de grâce » était d'autant plus propice aux changements qu'en mai 1981 la nouvelle majorité, longtemps éloignée du pouvoir, portait beaucoup d'espérances dont la moindre n'est pas celle de « changer la vie ». Aussi quand il entre au gouvernement pour faire la décentralisation G. Defferre, conscient de l'opportunité historique qui s'ouvre, sait qu'il dispose de peu de temps.

Personnage connu et rassurant³⁷ parmi les nombreux novices du premier gouvernement Mauroy G. Defferre se devait d'occuper une position ministérielle importante. Il devient donc le premier

³⁶ Ce sont là les caractéristiques de l'action complexe selon E. Morin, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF, 1990, p. 105-111.

³⁷ F. Mitterrand lui aurait dit « Quoi que vous disiez, quoi que vous fassiez, vous rassurez » C. Sauvage, « G. Defferre », *Universalia*, 1987, p. 544.

ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation de l'histoire de la République. S'il a confié plus tard qu'il se serait volontiers contenté d'un ministère consacré à la seule décentralisation³⁸ c'est qu'un objectif unique l'anime : réaliser cette réforme.

Brusquant ses services et le calendrier parlementaire très chargé de ce début de septennat il dépose le texte du projet de loi « droits et libertés des communes, des départements et des régions » le 16 juillet 1981 soit deux mois seulement après sa prise de fonction. Il obtient qu'il soit débattu dès le 27 juillet par l'assemblée nationale. Les parlementaires représentant l'opposition ont d'ailleurs dénoncé qui « la précipitation qui a entouré la conception de ce projet »³⁹ qui « un projet partiel, inversé, systématique, insuffisamment élaboré, bâclé même »⁴⁰. Cette urgence dans l'action témoignait en fait d'une conscience aiguë de la situation et des forces de reproduction du système qui avait globalement résisté au « réformisme précautionneux »⁴¹ de la décennie antérieure.

Pour imposer la décentralisation cette stratégie du coup de force s'imposait. En effet, quinze années plus tard on peut envisager l'enlissement qu'aurait pu connaître ce processus décentralisateur si le gouvernement s'était donné ne serait-ce que quelques mois supplémentaires. Dans cette perspective d'« histoire hypothétique »⁴² on peut admettre tant l'intérêt politique immédiat du nouveau pouvoir que les conservatismes de tous bords auraient pu bloquer la réforme.

De fait, dès le mois de mars 1982, les élections cantonales inaugurent une série continue de mauvais résultats qui font que l'opposition, reprenant le pouvoir localement, devient la grande bénéficiaire des

³⁸ Entretien de G. Defferre, *op. cit.*

³⁹ C. Millon, *Débats Assemblée Nationale*, 27 juillet 1981, p. 342.

⁴⁰ E. Aubert, *Débats Assemblée Nationale*, 27 juillet, p. 345.

⁴¹ Selon le syntagme évocateur utilisé par J.-M. Ohnet, *op. cit.*, p.172.

⁴² À la manière de l'économiste américain R. Fogel inventeur de l'emploi du « conditionnel irréal » qui a cherché à montrer ce que serait devenu l'économie américaine si elle n'avait pas connu les chemins de fer au XIX^e siècle. J. Heffer, *La Nouvelle Histoire Economique*, Paris, Gallimard, 1973.

nouveaux pouvoirs accordés aux collectivités territoriales. Cette perspective aurait pu réactiver les tendances jacobines au sein du parti socialiste et mettre en péril le fragile consensus sur la décentralisation.

De même, une plus longue maturation du projet aurait ouvert la voie aux pressions et aux résistances de l'appareil d'État notamment des grands corps⁴³. C'est d'ailleurs cette capacité des hauts fonctionnaires à résister aux réformes politiques que P. Quillès, responsable socialiste, condamnera au congrès de son parti tenu à Valence en 1982 en évoquant la nécessité de « couper des têtes ».

Ainsi, rétrospectivement, peut-on faire l'hypothèse que le projet Defferre a pu échapper à l'enlisement qu'avait connu le projet Bonnet grâce à la stratégie d'urgence mise en oeuvre par le maire de Marseille. Cette urgence s'est doublée d'une rupture avec les représentations dominantes jusqu'alors.

Dès sa prise de fonctions G. Defferre sollicite ses conseillers pour la rédaction du projet de loi. Mais il mesure très vite que, de formation trop technocratique, ces derniers ne peuvent pas concevoir une véritable rupture avec l'ordre des choses en vigueur. Pire, bon nombre de hauts fonctionnaires, de différents ministères, sensés aider à l'élaboration du projet, organisent en fait de véritables « tirs de barrage »⁴⁴. Excédé, le nouveau ministre les aurait alors apostrophés en ces termes : « Rentrez dans vos bureaux, nous nous débrouillerons sans vous ! »⁴⁵. Il décide alors de prendre personnellement en charge la rédaction du texte⁴⁶ et s'entoure du conseil de quelques proches tels que R. Quillot ou M. Charasse dont il apprécie la compétence

⁴³ Ce dont témoigne l'ouvrage très polémique du préfet J.-E. Vié, *La décentralisation sans illusion*, Paris, PUF, 1982.

⁴⁴ Terme employé par R. Quillot, alors ministre du Logement et proche de G. Defferre dans « La décentralisation reste une "cathédrale inachevée" », *Le Monde*, 4 mars 1997.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ « Entretien de G. Defferre... », *op. cit.*, p. 35.

juridique. Il passe ensuite des nuits à « peaufiner les textes »⁴⁷ en leur compagnie. Puis, comme l'indique le maire de Clermont-Ferrand, il « marcha au canon [...], bouscula le conseil des ministres et imposa ses vues à la hussarde jusqu'à la promulgation de la loi du 2 mars »⁴⁸.

De fait, l'homme est obstiné. ne confie-t-il pas : « Après avoir réfléchi, écouté les avis des uns et des autres, ma décision prise, je ne m'arrête plus »⁴⁹. Cette obstination lui vient de son pragmatisme. Dans ses grandes décisions il a su s'appuyer sur une réelle expérience pour faire évoluer la société à partir de la loi. Ainsi, en 1956, dans le gouvernement G. Mollet, il élabore une importante loi-cadre sur l'Afrique Occidentale Française (A.O.F.) et Madagascar qui favorisa la décolonisation. Près de trente ans après un séjour qu'il fit, jeune homme, en Afrique noire il trouvait les moyens de contribuer au changement de la société coloniale qu'il avait abhorrée. Avec la décentralisation c'est aussi l'expérience qui parle.

À la tête de la mairie de Marseille il a appris à détester les effets néfastes de la tutelle. Il se plaît à rappeler, en 1985, les quelques dix années qui ont été nécessaires aux services de l'État pour prendre en considération le projet de métro de la capitale phocéenne⁵⁰. Mais cette tutelle pour être affaire de gestion n'en est pas moins affaire de symbole. Homme de pouvoir dans ce monde particulièrement attaché à la symbolique du pouvoir qu'est l'espace méditerranéen, G. Defferre rejetait aussi, dans la tutelle, l'image de sa propre subordination à l'autorité préfectorale. Le ministre supprimera avec la loi du 2 mars cette tutelle honnie par le maire.

Élu local, G. Defferre est donc un pragmatique et le reste en tant que ministre. Mais s'il sait s'inspirer de son expérience pour orienter son action il a appris, comme nous l'avons vu, à accepter l'incertitude et l'intégrer à son raisonnement. À ce titre, il se trouve aux antipodes

⁴⁷ « La décentralisation reste une "cathédrale inachevée" », *op. cit.*

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ In C. Sauvage, *op.cit.*, p. 544.

⁵⁰ « Entretien de G. Defferre... », *op. cit.*

du mode de réflexion technocratique qui entend, en vertu d'une connaissance abstraite et souvent fondée sur des raisonnements mécanistes, penser une véritable maîtrise du monde. Instruit des difficultés du projet Bonnet, technocratique si ce n'est dans son inspiration au moins dans sa démarche, G. Defferre, à l'écart des hauts fonctionnaires, pu rompre avec la tutelle et impulser un nouveau « cycle » institutionnel.

Avec la suppression de la tutelle, G. Defferre avait quelques objectifs clairs : rapprocher la décision des citoyens et libérer les capacités d'initiative des élus. Mais il savait aussi, conformément à la proposition de loi de 1979, que la démarche apparemment logique constituant à modifier d'abord les compétences, puis les ressources et enfin les pouvoirs était vouée, en raison de sa longueur, à un échec probable. Aussi s'était-il engagé immédiatement dans l'attribution de nouveaux « droits et libertés » aux collectivités locales. En attribuant de nouveaux pouvoirs aux élus, il inversait « la logique des choses »⁵¹ et pariait sur la mise en oeuvre d'une dynamique locale ainsi que le confirment les propos suivants : « Je savais qu'une fois que les élus détiendraient le pouvoir, ils demanderaient tout le reste ; et c'est exactement ce qui s'est passé »⁵².

Cette stratégie, à la fois rationnelle et intuitive, tranchait avec l'esprit réglementaire qui animait les tentatives précédentes. En effet, en accordant des pouvoirs nouveaux aux collectivités locales, le législateur entendait moins codifier le changement que le rendre possible pour se contenter ensuite de l'accompagner. Il s'agissait, d'une certaine manière, de transférer l'initiative de l'État aux collectivités locales, de réduire le poids de la règle venue « d'en haut » – l'hétéronomie – pour accroître la capacité du « bas » à agir en fonction de ses propres objectifs – l'autonomie. Le processus de changement engagé accordant plus d'autonomie aux collectivités territoriales et anticipant l'activation d'une dynamique locale acceptait

⁵¹ Entretien de G. Defferre, *op. cit.*, p. 35.

⁵² *Idem.*

inéluclablement que le désordre fût introduit dans l'ordonnancement centralisateur. Sans être théorisée, cette acceptation du surgissement du désordre dans l'ordre était, semble-t-il, assumée comme en témoignent le fait que toute subordination d'une collectivité à une autre fut prohibée par la loi et que les procédures de régulation des nouvelles libertés furent utilisées de manière bien peu restrictive, notamment en matière d'interventionnisme économique. Moins maîtrisé par le centre, pariant plus sur l'autonomie des collectivités locales et acceptant une forme de désordre, le processus de changement engagé était à la fois plus politique, plus complexe, moins technocratique mais aussi plus efficace que les tentatives antérieures.

Si la stratégie mise en oeuvre à l'époque peut être pensée comme complexe il en va de même de certaines des dispositions de la loi.

3. De la nature complexe de la décentralisation communale : autonomie plus forte, compétences élargies et représentation pluraliste

Accordant une plus large autonomie aux communes la décentralisation introduit par là même une plus grande complexité dans le statut communal. Qu'il s'agisse de la suppression de la tutelle (1), de la compétence économique accordée aux communes (2) ou du nouveau mode de scrutin communal (3) on peut en proposer une lecture complexe.

1) La suppression de la tutelle ou le déclin du modèle hiérarchique

Si la tutelle avait fait l'objet d'allègements successifs par le passé elle est effectivement et complètement supprimée, au moins dans sa forme préfectorale, en 1982. Ardemment souhaitée par les maires urbains, cette mesure introduit un changement profond dans les rapports entre l'État et les communes et ébranle la cohérence du modèle communal traditionnel bâti sur des principes hérités des Lumières. Pensée comme une mesure pragmatique et politique elle peut aussi être étudiée comme une forme de reconnaissance de la complexité. Deux dimensions semblent pouvoir être ici pointées : celle de l'auto-organisation et celle de l'irréversibilité.

a) L'auto-organisation communale en germe

La tutelle préfectorale était la manifestation d'une intervention extérieure qui limitait considérablement la capacité d'action des communes jusqu'à leur dénier toute véritable autonomie. G. Defferre décrivait cette situation en ces termes : « Dans les villes, auparavant, quand nous voulions construire une école, un lycée, un hôpital, un quartier neuf, nous votions une délibération ; cette délibération était envoyée au préfet, le préfet l'envoyait au ministère de l'Équipement, au ministère des Finances, au ministère du Budget, au ministère de la Santé, etc. et la délibération allait d'un bureau à l'autre, pendant des mois, parfois pendant des années. Elle revenait quelquefois simplement approuvée ; d'autres fois complètement modifiée... »⁵³.

En fait, la libre administration des collectivités locales reconnue par les constitutions de 1946 et 1958 recouvrait une stricte subordination des autorités locales, souvent enfermées dans les étroites limites du contrôle d'opportunité de leur action par le préfet et les « bureaux parisiens ». avec la suppression de la tutelle, l'action des collectivités locales acquiert une autonomie plus grande. Or, comme l'écrit J.-L. Le Moigne, « la complexité apparaît et se développe avec l'émergence d'une capacité d'autonomie au sein d'un système »⁵⁴. Même si les choses sont moins nettes dans les domaines technique et financier, cette évolution va indéniablement dans le sens d'une mise en œuvre des conditions d'une gestion complexe des communes.

Cette mesure a aussi une réelle dimension démocratique. En effet, comme l'avaient montré J.-P. Worms et surtout P. Grémion, un système de cogestion locale s'était mis en place à la faveur de cette tutelle, et plus largement de la centralisation. Mais, ce jeu de régulation réciproque entre les maires et les fonctionnaires locaux d'autorité, notamment les préfets, s'opérait à l'écart des citoyens et,

⁵³ « Entretien avec G. Defferre.. », *op. cit.*, p. 36.

⁵⁴ J.-L. Le Moigne, *La modélisation des systèmes complexes*, *op. cit.*, p. 81.

souvent, de leurs représentants au Conseil municipal. En véritables notables, les maires prenaient en charge les relations de la collectivité avec l'extérieur⁵⁵ et pouvaient de ce fait, à l'heure des comptes devant leurs administrés, moduler leur responsabilité en invoquant, souvent faussement, les entraves préfectorales. Opacité et déresponsabilisation constituaient les caractéristiques principales de ce mode de gestion des affaires publiques. La suppression de la tutelle clarifiait les choses et permettait, en localisant la décision, une responsabilisation des élus. Les conditions d'une construction endogène des décisions et des actions des communes commençaient ainsi d'être réunies. Or, un système n'est complexe que si « ses comportements sont élaborés par lui-même, de façon endogène »⁵⁶. Nous verrons ultérieurement, dans une seconde partie, quelles sont les conditions qui, au-delà de la reconnaissance essentielle de l'autonomie d'action, peuvent permettre une véritable auto-organisation des collectivités locales.

Mais, cette suppression de la tutelle préfectorale s'accompagnait d'un contrôle juridictionnel effectué par le juge administratif ou par le préfet, après avis de la chambre régionale des comptes dans le domaine budgétaire. Pour certains auteurs, ce contrôle réalisé *a posteriori* serait plus lourd pour les communes que la vieille tutelle.

Lors de la discussion parlementaire du texte de loi, l'opposition a souligné le risque de voir, en substituant le contrôle du juge à la tutelle du préfet, disparaître la « boussole juridique »⁵⁷ que constituait le représentant du gouvernement. Exercé par le juge qui tend « à statuer de manière abstraite »⁵⁸ sans connaissance directe de la gestion administrative, ce contrôle pouvait se révéler en fait plus rigide et contraignant que la tutelle. Cette argumentation, comme la craint socialiste de voir les maires de l'opposition bloquer le système en saturant les tribunaux administratifs de décisions

⁵⁵ H. Mendras et M. Forsé, *Le changement social. Tendances et paradigmes*, Paris, Le Seuil, 1983, p. 34-35.

⁵⁶ J.-L. Le Moigne, *op. cit.*, p. 81.

⁵⁷ C. Millon, *J.O., Assemblée nationale*, 27 juillet 1981.

⁵⁸ *Idem.*

illégalles que les préfets n'auraient manqué de déférer au juge⁵⁹, a été invalidée par l'évolution ultérieure tant de la législation que des pratiques.

En effet, la loi du 22 juillet 1982 a fait obligation au préfet d'informer sans délai les collectivités des illégalités constatées et de son intention d'engager ou pas une procédure devant le tribunal administratif. À cette obligation légale, le Conseil d'État a ajouté, en 1986⁶⁰, la prorogation du délai de recours contentieux qui, reconnaissant au préfet la voie du recours gracieux, lui accordait « un droit d'action contentieuse dans un délai pouvant aller jusqu'à huit mois après transmission de la décision litigieuse »⁶¹.

À la faveur notamment de ces dispositions, on a vu réapparaître les « procédures de régulation traditionnelles, fondées sur la négociation, la persuasion et la recherche du compromis »⁶². Ce retour au passé expliquerait la « faible effectivité », voire « l'altération » du contrôle juridictionnel. De fait, le juge administratif est saisi d'un nombre très limité d'actes des autorités locales⁶³, ce dont témoigne le rapport annuel du gouvernement au parlement en la matière qui l'attribue « au souci des autorités légales de prendre des décisions conformes à la légalité »⁶⁴. Cette interprétation, par trop angélique, méconnaît la réalité

⁵⁹ M. Phlipponneau, *La grande affaire...*, *op. cit.*, p. 108.

⁶⁰ C.E., 18 avril 1986, COREP d'Ille-et-Vilaine, Rec. T. 423.

⁶¹ J.-C. Helin et R. Hostiou, « Réactiver le juge administratif » in Institut de la décentralisation, *La décentralisation en France*, Paris, La découverte, 1996, p. 335.

⁶² *Ibid.* p. 330.

⁶³ En 1989, par exemple, sur 737.771 actes administratifs en matière d'urbanisme pris par les activités locales et transmis aux préfets, il y a eu 7011 recours et finalement 272 déférés – soit en moyenne 3 par département – G. Braibant in M. Crozier et S. Trosa, *La Décentralisation, réforme de l'État*, Paris, éd. Pouvoirs locaux, 1992, p. 155. Selon le tribunal administratif de Rennes, les délégués préfectoraux ne représentaient que 0,9% en 1987, 2% en 1988 et 4% en 1989 des recours dont le tribunal était saisi. M. Coat « Le contrôle administratif et juridictionnel des actes des collectivités territoriales, approche critique » in *Les Nouvelles Relations État-collectivités locales, La documentation française*, Paris, 1991.

⁶⁴ Cité par J.-C. Hélin et R. Hostiou, *po. cit.*, p. 338.

des rapports d'influence qui lient le représentant de l'État et les maires. Or, ces rapports d'influence ont profondément changé à la faveur de la suppression de la tutelle.

Comme toujours dans le monde des communes, il faut distinguer celles qui disposent des moyens techniques et humains nécessaires à leur action et les autres. Si, pour les secondes, les rapports avec l'autorité préfectorale ont peu changé, pour les premières, il en va tout autrement.

Dans le premier cas, le préfet, en l'occurrence souvent le sous-préfet, continue à exercer une influence forte sur les municipalités. Il est en mesure de faire modifier des décisions par des élus non assurés d'eux-mêmes et redoutant la procédure contentieuse. Cependant, la création à l'initiative des départements d'agences départementales destinées à conseiller les petites communes a pu affaiblir une autorité préfectorale qui demeure néanmoins forte.

Dans la seconde situation, les choses sont bien différentes. En effet, la suppression du contrôle a priori interdisant au préfet de juger de l'opportunité d'un projet communal impliquait une réduction considérable de sa capacité d'action. Dans sa relation au maire, élu local grand ou moyen⁶⁵, il perdait une ressource essentielle de telle sorte que le rapport des forces s'inversait potentiellement⁶⁶ à son détriment. Il apparaît clairement qu'à la suite de cette suppression de la tutelle, la fonction préfectorale s'est transformée en se réorientant vers des fonctions d'animation, de modernisation ou de coordination de l'action publique⁶⁷. N'est-il pas significatif qu'en 1992, décrivant les missions du préfet, P. Bernard⁶⁸, membre de ce corps, n'ait consacré qu'une page sur vingt-quatre au contrôle de légalité ? D'ailleurs, ne

⁶⁵ Voir la typologie établie par A. Mabileau.

⁶⁶ Un rapport des forces se constitue concrètement en prenant en compte les données juridiques entre autres facteurs. Il faut donc entrer dans le détail de l'étude locale pour le vérifier.

⁶⁷ J. Donzelot, P. Estèbe, *l'État animateur*, Paris, Éditions Esprit, 1992.

⁶⁸ P. Bernard, *Le Préfet de la République. Le chêne et l'olivier*, Paris, Economica, 1992, p. 97-121.

faut-il pas lier la « crise des vocations »⁶⁹ préfectorales à cette évolution de la fonction ? Aux servitudes du métier évoquées à titre d'explication par P. Bernard⁷⁰ – qui ne sont pas nouvelles – nous préférons la perte de l'ascendant hiérarchique que le préfet exerçait sur la scène locale. Rendu au rang d'acteur parmi d'autres⁷¹, le préfet devait construire, avec des ressources plus limitées, une autorité qui, par le passé, lui était reconnue d'entrée de jeu. Dans la culture administrative française profondément hiérarchique, une telle banalisation de la fonction ne pouvait manquer d'en atteindre durablement le prestige. Il ne faut donc pas exagérer la capacité des préfets à réintroduire une « tutelle insidieuse »⁷² à la faveur du recours gracieux concernant les actes des collectivités locales et ce, même si le gouvernement les y exhortait dans une circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 17 novembre 1986⁷³.

Le faible nombre des déférés préfectoraux, en dépit des critiques du Conseil d'État⁷⁴ demandant que « le déferé soit pleinement utilisé pour veiller au respect de l'État de droit »⁷⁵ et des pressions ministérielles en faveur d'une application « sans faille et systématique »⁷⁶ du contrôle, démontre que les préfets sont

⁶⁹ *Ibid.*, p. 146.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ En 1991, 57% des membres du corps préfectoral se sentaient acteurs contre 38% arbitres, *Ibid.*, p. 202.

⁷² Selon l'expression de J.-P. Négrin.

⁷³ « Il vous appartient de mettre à profit cette prolongation du délai de recours pour [...] convaincre l'autorité locale de réformer ou retirer si nécessaire, l'acte que vous estimez entaché d'illégalité [...] ». *Moniteur des travaux publics*, n° 3, 16 janvier 1987, texte officiel 87-3, p. 30.

⁷⁴ Stigmatisant « la quasi-inexistence du contrôle de légalité » en matière d'urbanisme dans son rapport *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace*, 1992.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 55.

⁷⁶ Circulaire du 29/07/1993 du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

« très soucieux de la qualité de leurs relations avec les élus et peu motivés par la saisine du juge⁷⁷. En d'autres termes, acteurs parmi les acteurs, les préfets négocient avec les élus l'application de la règle et se servent du déferé comme d'une ultime ressource. Pour autant, la situation ne correspond pas à un retour au « pouvoir périphérique ». Car le préfet, comme nous l'avons vu, a perdu sa supériorité.

Ce défaut de contrôle de légalité peut inquiéter, au nom notamment de l'égalité des citoyens devant la loi et de l'État de droit, mais il apparaît, pour partie, compensé par ailleurs. Il l'est d'abord par la croissance des recours individuels ou associations contre les actes des collectivités locales qui tendent à se substituer aux déferés préfectoraux. Ensuite, on assiste à la « pénalisation » de la régulation de l'action publique. De manière presque systématique, le juge pénal est aujourd'hui saisi des problèmes relatifs à l'action publique. Or, il n'est manifestement pas préparé à assumer cette responsabilité ainsi qu'en témoignent de nombreuses affaires dont celle de *Gigastorage*⁷⁸. Dans un univers complexe, concurrentiel et mouvant, cette régulation peut s'avérer déstabilisante⁷⁹ et de nature à inhiber l'action des collectivités. Le juge pénal est souvent informé par la chambre régionale des comptes, qui exerce aussi un contrôle sur l'action des collectivités locales.

Initialement cantonnées au contrôle juridictionnel des comptes et au contrôle budgétaire, les chambres régionales des comptes ont étendu leur contrôle à la gestion locale tout en développant un véritable ordre de juridictions financières dans le cadre de leurs relations avec la Cour des comptes. Contrôlant aussi les

⁷⁷ J.-C. Hélin et R. Hostiou, *op. cit.*, p. 341.

⁷⁸ Dans laquelle le président du conseil général du territoire de Belfort avait été incarcéré à propos de subventions versées à l'entreprise Gigastorage par l'agence départementale de développement. L'élu fut ensuite disculpé mais l'entreprise quitta le territoire quelques années après !

⁷⁹ J.-C. Hélin et R. Hostiou, *op. cit.*, p. 342.

organismes satellites des communes comme les groupements intercommunaux, les associations ou les sociétés d'économie mixtes, voire des sociétés privées bénéficiant d'une délégation de service public, le juge financier régional joue un rôle régulateur accru à l'égard de l'action des communes. Il peut prévenir les responsables locaux des risques financiers, juridiques et relatifs à la délégation qu'ils encourent dans le cadre de leur gestion. Il propose ensuite les modifications budgétaires dans le cadre d'une saisine du préfet. Mais, il est amené aussi à mettre en jeu la responsabilité des élus locaux à travers la procédure de la gestion de fait, la transmission au juge pénal d'informations ou bien la saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière. enfin, par la publicité donnée à ses lettres d'observations définitives, il est aussi en mesure de mettre publiquement en cause une gestion et donc un gestionnaire local, c'est-à-dire l'élu.

Le rôle du juge financier bien que modeste⁸⁰ s'accroît dans la régulation de l'action des communes et ses interventions, sans être décisives, n'en sont pas moins redoutées par les élus.

Des déférés préfectoraux défaillants mais des recours contentieux émanant des personnes privées toujours plus nombreux, un contrôle financier incomplet mais une « pénalisation » croissante des affaires relatives à la gestion publique, l'ensemble, disparate, laisse encore aux communes une vraie latitude d'action dont la régulation par le centre est incertaine. Cette incertitude de la régulation juridique, si elle est créatrice d'autonomie pour les communes, révèle aussi l'incapacité grandissante d'un droit fondé sur ce que P. Legendre appelle la pensée « nationaliste » à appréhender les phénomènes territoriaux de manière pertinente, en dehors des catégories traditionnelles du droit public français telles que l'unité d'application du droit sur la totalité du territoire national, l'uniformité du statut des collectivités territoriales ou l'égalité de traitement juridique des territoires...

⁸⁰ Par exemple, en 1994, 859 lettres d'observations définitives ont été adressées aux ordonnateurs locaux.

Nous verrons, à propos des deux grandes lois d'orientation concernant le territoire, celle du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République et celle du 4 février 1995 relative à l'Aménagement et au Développement du Territoire, que, comme l'écrit très justement J. Caillosse, « la question du changement ne se pose plus [...] sur le plan des techniques juridiques, mais sur celui de l'univers mental du droit »⁸¹. Ce changement en cours qui induit une modification d'envergure de la représentation des relations entre l'État et la commune peut être décrit comme un processus de reconnaissance de la complexité. Un autre aspect de la suppression de la tutelle va aussi dans ce sens : il s'agit de l'irréversibilité du changement opéré.

b) La fin de la tutelle préfectorale ou l'irréversibilité du processus décentralisateur

Nous l'avons vu, la tutelle trouvait sa place dans une représentation révolutionnaire napoléonienne des relations entre l'État et les communes. Cette représentation s'inspirait largement d'une conception mécaniste du monde développée sous l'influence de la mécanique newtonienne. Dans ce cadre de pensée, les phénomènes sont caractérisés par leur déterminisme, leur réversibilité et leur prévisibilité. Le temps historique apparaît nié⁸² car il est irréversible. On peut le remonter en changeant le signe des vitesses des points d'un système. Dans l'univers de la légalité juridique on retrouve, sous forme analogique, cette conception de la légalité scientifique. En effet, les dogmes de la souveraineté de la loi induit un rapport du droit au monde auquel il s'applique marqué à la fois par la supériorité et l'abstraction. Dès lors, à une société concrète docile la nation, entité abstraite impose des lois qu'elle change au rythme d'éphémères pulsations politiques. La loi fait et défait la loi sans se soucier de l'histoire, dans l'espace abstrait de la réversibilité.

⁸¹ J. Caillosse, « De la décentralisation dans ses rapports avec le droit », Institut de la décentralisation, *op. cit.*, p. 327.

⁸² I. Prigogine, *La fin des certitudes*, Paris, O. Jacob, 1996.

S'intéressant aux processus irréversible, la science contemporaine modifie, ainsi que nous l'avons vu, la conception du temps. Avec elle, le temps de la science ne contrevient plus nécessairement au temps de l'histoire. Or, quand G. Defferre rédige la loi du 2 mars 1982 il sait que s'il travaille pour l'histoire, l'histoire travaille pour lui. En d'autres termes, en décidant de supprimer la tutelle, il est conscient d'engager une dynamique « irréversible ». Trois années plus tard il confirme cette conviction : « On ne fera pas machine arrière ; aujourd'hui, les élus détiennent le pouvoir local, celui de décider. Ils sont libres, tout en étant responsables [...]. Et ce pouvoir, né de la suppression de la tutelle, ils ne le rendront jamais à aucun gouvernement de droite comme de gauche. Personne ne pourra le leur reprendre ! »⁸³. Cette aptitude à penser des processus irréversibles qu'on appelle trop linéairement « le sens de l'histoire » a permis à G. Defferre, en agissant de manière stratégique, de rompre avec le cycle bi séculaire de centralisation.

En poursuivant l'extrapolation « analogique » au domaine politico-institutionnel des concepts de la physique des processus irréversibles – ainsi que le préconise Prigogine lui-même pour les domaines biologiques, écologiques ou sociaux – on peut proposer une représentation plus convaincante du succès de l'entreprise de G. Defferre. En effet, en adoptant le concept d'« ordre par fluctuation », vu précédemment, selon lequel un système instable peut, à partir d'un certain point qualifié de bifurcation, évoluer vers un nouvel état stationnaire à la suite d'une intervention marginale. Ainsi, les conditions sociopolitiques de l'arrivée de F. Mitterrand au pouvoir peuvent définir un état instable du système politico-institutionnel français dans lequel l'intervention énergique et pertinente d'un homme a suffi à engendrer une « bifurcation » dans le sens de la décentralisation. Si certains pensent aujourd'hui qu'une nouvelle « bifurcation » est nécessaire pour aller au-delà du « cycle décentralisateur » initié en 1982, il faudrait encore, pour qu'elle puisse se réaliser, que les conditions en

⁸³ « Entretien de G. Defferre... », *op. cit.*, p. 35.

soient réunies c'est-à-dire que le nouveau système ne soit pas à proximité de l'équilibre.

La suppression de la tutelle préfectorale peut, de notre point de vue, être étudiée comme une première forme d'acceptation par le pouvoir central de la complexité des phénomènes locaux. Cette acceptation ne va pas sans modifier la représentation des relations entre l'État et les communes qui présidait à la politique communale de l'État. Cette modification ne se fait pas sans résistance. Illustrons cette résistance.

c) *La « transformation résistante » de la représentation des relations État-communes : le refus de la complexité impliquée par l'autonomie*

Comme l'a montré J.-C. Albric, toute représentation se compose d'un système ou noyau central, producteur de la signification et de l'organisation de la représentation et d'un système périphérique dont la plasticité permet l'adaptation de la représentation.

Ici, le noyau central de la représentation État-Commune se structure autour des principes révolutionnaires napoléoniens de légalité, d'unité, d'égalité et de centralité pour déboucher sur la stricte subordination de la commune à l'État. Si les allègements successifs de la tutelle ont pu être intégrés au système périphérique de la représentation sans mettre en péril le noyau central, sa suppression en 1982 enclenche un processus, plus ou moins rapide mais inéluctable, d'adaptation de l'ensemble de la représentation à la nouvelle situation.

Pour les tenants de la centralisation, cette adaptation de la représentation traditionnelle est refusée et l'on voit apparaître dans leur système périphérique ce que le psychosociologue C. Flament qualifie de « schème étrange ». Un tel schème se compose de la séquence suivante :

- 1° Rappel du normal
- 2° Désignation de l'élément étranger
- 3° Affirmation d'une contradiction entre les deux termes
- 4° Proposition d'une rationalisation permettant de surmonter la contradiction.

On peut illustrer l'apparition de ce genre de « schème étrange » dans la représentation État-Communes par l'analyse que fait de la suppression de la tutelle J.-E. Vié, ancien préfet de Région, dans son livre critique *La décentralisation sans illusion*, paru précisément en mars 1982. Il apparaît représentatif de « l'habitus » centralisateur de nombreux hauts fonctionnaires et des convictions jacobines de beaucoup d'hommes politiques. Mais entrons dans le détail.

À la suite d'un historique succinct dans lequel abondent les propos élogieux à l'endroit de la centralisation et de la fonction préfectorale⁸⁴, l'ancien préfet rappelle « le normal », c'est-à-dire le contrôle a priori qu'il présente à la fois comme procédant d'une « collaboration confiante » entre les élus et les préfets, et comme produisant des résultats efficaces.

Ensuite, « il désigne l'élément étranger » selon le schéma de C. Flament dans la suppression de la tutelle. Ainsi écrit-il : « Une première injustice résultera de l'impossibilité pour l'État de faire prévaloir ses décisions autrement que par la loi ». Suivant des considérations sur « le manque de goût esthétique »⁸⁵, « l'incapacité » et le « manque de formation » des élus qui, à l'évidence, invalident sur le fond une telle mesure. « Cause supplémentaire de lenteur et d'incertitude »⁸⁶, cet abandon de la tutelle est décidément inacceptable car « aujourd'hui, si le préfet n'obéit pas, on le change » ; mais, « demain, si l' élu n'obéit pas, il faudra composer avec lui et patienter jusqu'à ce que le tribunal administratif ou le Conseil d'État le ramène au respect de la loi »⁸⁷.

La suppression de la tutelle constitue donc bien un « élément étrange » qui entre en contradiction avec la nécessaire supériorité de l'État sur les communes.

⁸⁴ J.-E. Vié, *op. cit.*, p. 50-51.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 120.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 119.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 121.

Cette contradiction, l'auteur propose, à la fin de l'ouvrage, de la lever par une prise de position très nette qui n'est pas exempte d'arrière-pensées politiques quand il écrit de manière éclairante : « Si la France est appelée à poursuivre sa destinée, il faudra que le balancier de l'histoire, dans ce domaine – la décentralisation – comme dans beaucoup d'autres, revienne largement en arrière⁸⁸ ».

Néanmoins, devant le caractère définitif de la mesure – admis quand la droite, de retour au pouvoir, ne revint pas sur l'essentiel des lois Defferre –, la représentation État-Communes fondée sur les principes révolutionnaires napoléoniens ne pouvait rester en l'état, même chez les opposants à la décentralisation. Admises par la population⁸⁹, adoptées par les élus et assimilées par l'administration d'État, la suppression de la tutelle, et plus généralement la décentralisation, ont recomposé la représentation État-communes. Il nous appartiendra d'en dresser les contours, non sans avoir auparavant évoqué les deux autres grandes novations communales que sont d'une part la reconnaissance et, d'autre part, la modification du mode de scrutin des communes de 3500 habitants et plus.

2) La reconnaissance d'une compétence économique à la commune

Dans cette disposition nouvelle introduite par la loi du 2 mars 1982, on peut voir une rémanence du municipalisme d'antan enserrée toutefois dans les limites étroites fixées par un État qui conserve seul la maîtrise « de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi ». Comme toutes les autres mesures analysées précédemment il serait faux de n'y voir que des marques d'adhésion à la pensée complexe de leurs auteurs. Cette adhésion apparaît d'ailleurs partielle, implicite et précaire, mais on peut néanmoins la lire, et c'est notre hypothèse, dans les textes. Avant de voir en quoi l'interventionnisme économique reconnu aux communes entraîne logiquement un besoin d'intelligence de la complexité, voyons d'abord ce qui motive cette mesure.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 138.

⁸⁹ Cf. sondage Ipsos sur « La perception de la décentralisation par les Français », Le Monde du 27/02/97.

a) Les motivations de la reconnaissance de la compétence économique de la commune

Ainsi que nous l'avons déjà signalé, le lien communautaire qui préside, à l'âge féodal, à la formation de la commune, s'est construit sur la base d'une conception du groupe ou du collectif constitué autour d'intérêts communs « urbains » ou paroissiaux. La commune va sceller l'enracinement sur un territoire de la communauté originelle. Sur ce territoire, à l'instar des liens féodaux, vont se tisser des relations de protection, d'assistance et de sujétion financière entre la commune et ses habitants. Cet élément communautaire fondateur, qu'on retrouve à la faveur d'une recherche « archéologique » empruntée à M. Foucault et appliquée à la décentralisation par J.-A. Mazères, s'exprime aujourd'hui de multiples façons. Le fait, rarement démenti, que des salariés menacés de licenciement saisissent le maire de la commune de leur problème est une manifestation de ce lien communautaire. Tout à la fois expressions publiques de craintes privées, demandes de soutien et appels à la solidarité locale – et nationale –, ces adresses aux maires renvoient l'institution communale à ses origines premières : la communauté. C'est dans la crise, quand l'horizon unique de la réussite individuelle se ferme que l'appel à la communauté peut apparaître comme un éventuel recours. Souvent, dans ces demandes, des tragédies se jouent. Quand ils rencontrent le maire ou investissent une réunion du conseil municipal, les salariés expriment une demande consumériste d'aide mais, simultanément, ils ne peuvent manquer d'éprouver le fait qu'ils sollicitent une forme vide, ou presque, dont le lien communautaire est absent. Requerrant l'aide fonctionnelle – souvent limitée d'ailleurs – que peut leur apporter la commune, ils mesurent combien la communauté, disloquée tout à la fois par la division du travail, la métropolisation et l'extension de la sphère marchande, leur fait défaut.

Face à ces demandes, ils était normal qu'on accordât aux communes un droit d'intervention. Décider localement et responsabiliser les élus, ces deux objectifs ont orienté l'œuvre législative de G. Defferre. Comment responsabiliser les élus sans leur reconnaître un droit d'intervention dans le domaine le plus sensible électoralement,

c'est-à-dire celui de l'emploi ? Cette mesure, au moins sur ce point, correspond à un complément logique de la suppression de la tutelle et elle participe d'une même inspiration : moins de contrôles, plus d'autonomie et plus d'initiatives locales. Pour autant, cette mesure correspondait plus à une légalisation de pratiques officieuses que d'une libération complète de l'initiative communale.

Nous l'avons vu, l'interventionnisme communal est ancien. Initialement circonscrit à la production de services municipaux, il s'est orienté peu à peu vers une aide directe aux entreprises. Cette évolution s'est produite à partir des années 1930, dans le cadre d'une législation globalement restrictive, d'une jurisprudence plus souple et d'une tutelle préfectorale peu regardante. Elle manifeste l'expression d'une contradiction entre, d'une part, l'idéologie libérale qui « fondamentalement hostile aux groupes et aux collectivités a contribué à établir une équation fondamentale entre « territorial », « collectif » et « public » séparant ainsi à la base les notions d'entreprise et de collectivité territoriale »⁹⁰ et, d'autre part, les penchants spontanés des entreprises à trouver auprès des collectivités des moyens facilitant leur activité⁹¹. À des textes libéraux correspondaient des pratiques qui l'étaient beaucoup moins.

G. Defferre comme maire de Marseille eut évidemment l'occasion de pratiquer cette intervention économique dont il revendiqua fortement la légalisation à propos de l'affaire Terrin⁹². Dans ce cas, la ville de Marseille racheta le capital d'une entreprise en difficulté pour éviter qu'il ne soit l'objet d'un rachat purement spéculatif, puis liquidé. La ville agissait ainsi pour faciliter les chances d'une reprise ultérieure de l'entreprise. Cette affaire qui opposa le maire de Marseille au préfet⁹³ marqua le futur ministre de la décentralisation jusqu'à l'amener à inscrire cette compétence économique des communes

⁹⁰ J.-A. Mazères et S. Regourd, « Du modèle communautaire et territorial au modèle fonctionnel de l'entreprise », M. Bourjol (dir.), *La commune, l'État et le droit*, Paris, LGDJ, 1990.

⁹¹ M. Phlipponeau, *Au joint français, les ouvriers bretons*, Saint-Brieuc, 1972.

⁹² M. Phlipponeau, *La grande affaire...*, *op. cit.*, p.167.

⁹³ *Idem.*

dans un texte consacré aux pouvoirs⁹⁴. Mais, pour autant, la loi du 2 mars 1982 confirmée sur ce point par celle du 7 janvier 1983, n'érigeait pas les communes en acteurs économiques indépendants.

À la maîtrise par l'État de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi rappelée par la loi du 2 mars, la loi du 7 janvier 1983 dispose dans son article 1 alinéa 2 que les communes, avec les autres collectivités territoriales, « concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, [...] ». Cette co-responsabilité consiste en fait « à mobiliser », dans le cadre territorial, « les énergies locales aux services d'objectifs nationaux »⁹⁵. Il pouvait difficilement en être autrement en raison de l'analyse de la crise faite par le nouveau pouvoir – celle du capitalisme – et des solutions préconisées pour en sortir : une intervention plus forte de l'État. Dans cette stratégie d'action, la décentralisation peut, certes, contribuer au changement économique localement mais, son impulsion et son pilotage, au plan national, relèvent de l'État. Cette orientation globalement étatiste, même si elle l'a rend plus difficile, n'empêche pas une critique du mode d'action et de l'efficacité de l'État. Et la reconnaissance d'un droit d'intervention des communes en matière économique s'inscrit comme une réponse à cette critique. Après le tournant de la rigueur en mars 1983, les choses changent.

Quand, après plusieurs mois d'hésitation, F. Mitterrand décide, au nom de l'engagement européen de la France, d'abandonner la politique de relance, il opte pour un libéralisme social encore en vigueur aujourd'hui. Si le reflux économique de l'État s'engage, son reflux symbolique est beaucoup plus rapide. De la conjuration de la crise on passe à sa pédagogie. Aux espérances collectives portée par l'union de la gauche, faites d'adhésion politique et de croyance en l'État se sont substituées les solutions individuelles, la rhétorique de la mobilisation et l'apologie de l'entreprise des « années Tapie ». Ce mouvement de balancier – après les années

⁹⁴ Voir la communication d'A. Richard dans A. Delcamp, *op. cit.*

⁹⁵ J.-A. Mazères et S. Regourd, *op. cit.*, p. 294.

où la gauche incarne un projet politique alternatif – met la France au diapason européen de la désillusion politique, de l'individualisme et de l'économie de marché. L'entreprise devient le modèle social dont doivent s'inspirer les institutions, État ou collectivités locales. Elles le feront, notamment les communes, où triompheront « le modèle fonctionnel de l'entreprise »⁹⁶ comme mode de gestion locale, la figure du chef d'entreprise comme modèle culturel et la « rhétorique managériale »⁹⁷ comme discours. Toutefois, si l'évolution est nette, elle ne saurait annihiler les autres dimensions de la commune, à savoir les dimensions communautaire et politique. À l'heure de la dialectique du global et du local qui, on le sait, tend à dissoudre l'échelon national, le compromis que les communes et, plus généralement, les collectivités territoriales, trouveront entre le communautaire, le politique et l'économique constitue sans doute un enjeu sociétal essentiel des prochaines décennies.

On peut donc interpréter la reconnaissance d'un droit d'intervention économique aux communes comme relevant de motivations diverses. Nous allons montrer que, ce faisant, le législateur acceptait d'entamer la RREC traditionnelle associée au « contrat social épistémologique » cartésien et positiviste et engageait une réforme relevant d'une lecture complexe.

b) Pour une lecture complexe de l'interventionnisme reconnu aux communes

La tutelle préfectorale légalement supprimée, la commune, dotée d'un droit d'intervention économique, accédait à un niveau d'autonomie inédit, à l'exception du bref épisode révolutionnaire faisant suite aux décrets des 11 et 22 décembre 1789. On sait que cette courte période fut stigmatisée par la suite comme étant anarchique. À l'égard des principales dispositions de la loi « droits et libertés », les mêmes craintes se sont manifestées lors de la discussion parlementaire. Craintes relatives à l'éclatement de l'unité

⁹⁶ *Ibid.*, p. 292.

⁹⁷ C. le Bart, *La rhétorique du maire entrepreneur. Critique de la communication municipale*, Paris, Pedone, 1992.

nationale⁹⁸, craintes concernant le gaspillage des fonds publics⁹⁹ ou au défaut d'administration, ou bien encore à la rupture d'égalité des citoyens devant les charges et les services publics, elles témoignent de la difficulté de penser la commune autrement que comme une collectivité mineure, statutairement subordonnée à l'État et économique déterminée par ses politiques nationales. Cette représentation très prégnante est loin d'être rejetée en totalité par le législateur de 1982 et 1983 mais, les dispositions qu'il met en place à l'occasion de ce droit d'intervention économique des communes relèvent de l'auto-organisation, de la projectivité et de la récursivité, caractéristiques de la complexité.

Élargir le domaine de compétence de la commune tend, associé à la capacité de décider de manière autonome¹⁰⁰, à ouvrir la voie à une véritable auto-organisation de la commune. Bien sûr, la question des moyens se pose et, on l'a vu, l'État est loin d'avoir abdiqué son pouvoir légal d'orientation et de régulation, mais, néanmoins, la commune acquiert une nouvelle liberté. C'est par et dans cette marge de liberté que prennent sens les différentes opérations dont un système complexe est capable, notamment la capacité de décider de son comportement et l'aptitude à se finaliser¹⁰¹. En effet, à quoi bon définir une finalité si elle doit faire l'objet de la « gestion négative », du refus et du renvoi de dossier par l'autorité de tutelle ? Pourquoi décider d'agir si l'action qu'on entreprend, loin d'être encouragée, doit être invalidée ? Évidemment, l'action des communes n'a pas commencé avec la décentralisation et le préfet n'a pas toujours, loin s'en faut, un censeur mais, plus l'autonomie qui est accordée à la commune s'accroît, plus le modèle

⁹⁸ Particulièrement exprimées par M. Debré et ses amis.

⁹⁹ J. Toubon déclarait par exemple que ce projet était « aberrant, improvisé, dangereux parce que, devant la pression de l'opinion publique, comment se retenir de subventionner, de prêter et de dépenser très largement les deniers de la commune », Assemblée nationale, 27 juillet 1981, p. 443.

¹⁰⁰ Dans le cadre du « seul respect de la loi et du suffrage universel » comme le disait G. Defferre.

¹⁰¹ J.-L. Le Moigne, *La modélisation des systèmes complexes*, op. cit., p. 58-64.

complexe devient pertinent pour appréhender et, éventuellement, orienter son comportement.

Mais cette autonomie « encadrée » permise par les textes n'autorise pas une auto-organisation complète de la commune. En effet, en dépit de nombreuses formules de coopération, le statut communal demeure uniformément appliqué. En d'autres termes, la même forme institutionnelle s'impose comme une contrainte à l'organisation communale. Or, un système auto-organisateur est capable de s'adapter aux imprévus en modifiant son organisation. La rigidité statutaire de la commune représente donc une réelle limite à sa capacité auto-organisatrice.

Cette uniformité statutaire des communes, vieux dogme jacobin caractérisé par le primat d'une réglementation unilatérale, commence pourtant, certes de manière partielle, à être remise en cause à l'occasion des lois de décentralisation. On voit ainsi se développer l'idée selon laquelle le territoire se définit d'abord par une communauté de projet. Aux traditionnelles limites administratives que l'habitude amène à considérer comme évidentes et premières peut, dans certains cas, succéder une construction contractuelle circonscrivant un espace de projet aux contours différents. Il s'agit, avec les « chartes intercommunales de développement et d'aménagement » initiées en 1983, d'une ouverture significative vers une conception auto-organisée et complexe des institutions locales.

L'histoire des communes nous enseigne qu'elles résultent souvent « des efforts d'une collectivité pour mieux protéger ses intérêts moraux et matériels »¹⁰². En d'autres termes, le territoire est construit à partir des volontés humaines ou de projets communs. D'ailleurs, le grand juriste M. Hauriou, pour qui la territorialisation naît d'une rupture avec l'errance pastorale nécessaire à la production agricole, « fonde toute communauté sur la réalisation d'un projet et construit sa célèbre « institution » sur l'idée d'œuvre »¹⁰³. Si l'on peut admettre¹⁰⁴

¹⁰² Ch. Petit-Dutailles, *Les communes françaises*, Paris, Albin Michel, 1970, p. 21.

¹⁰³ J.-A. Mazères et S. Regourd, *op. cit.*, p. 305.

¹⁰⁴ Même si la volonté n'est pas toujours suffisante dans l'histoire des hommes pour créer ou empêcher quelque chose !

sans difficulté cette origine projective de la commune, force est de constater ainsi que nous l'avons vu précédemment, que son territoire ne correspond plus nécessairement à l'espace de vie et de projet des acteurs qui l'habitent. Ce grand décalage entre les territoires comme institutions généralement figés et les territoires comme émergences créés par les acteurs¹⁰⁵ appelle des solutions qui commencent à se structurer notamment autour de la décentralisation.

Le terme « projet » peut prendre des sens différents suivant les acteurs et les situations : travail sur la forme urbaine à partir d'une conception graphique pour les techniciens ou les architectes ou simple programmation sur des objectifs généralement quantifiés pour les intervenants économiques. Les leaders politiques définissent pour leur part, à travers ce terme, l'idée d'un pari sur l'avenir dans lequel sont énoncés des objectifs susceptibles de susciter la mobilisation et l'adhésion. Pris dans cette acception, le projet suggère, comme l'écrit J.-P. Gaudin, « un certain volontarisme [...] tout en paraissant moins lourd de certitudes et d'exhaustivité [...] que le mot “ plan ” »¹⁰⁶. Constituant « une véritable force anthropologique » il est indissociable de la philosophie moderne du sujet : volontaire et responsable.¹⁰⁷ Sans doute va-t-on au delà car, avec le projet, on entre pleinement dans la complexité. En effet, contrairement à un territoire donné a priori, délimité par des frontières « objectives », le projet définit un territoire construit par des acteurs. Le projet résulte d'une interaction entre un sujet et ce qui l'environne. Dès lors, on se situe dans le cadre de l'hypothèse phénoménologique de J.-L. Le Moigne en vertu de laquelle le sujet connaissant peut décrire non pas une réalité qui lui serait extérieure mais l'interaction par laquelle il perçoit les phénomènes qui l'environnent et dans laquelle il n'est ni transparent ni neutre. On sait de plus que les épistémologies constructivistes se fondent sur une autre hypothèse gnoséologique, l'hypothèse téléologique selon laquelle toute connaissance est élaborée et informée

¹⁰⁵ déjà pointé par la commission Guichard, *op. cit.*

¹⁰⁶ J.-P. Gaudin, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, 1993, p. 56.

¹⁰⁷ J.-P. Gaudin, *op. cit.*, p. 56.

par un projet, une finalité ou une intention. Avec une définition projective du territoire, on admet cette hypothèse téléologique : le territoire prend la forme des projets des acteurs. Ainsi le projet présente l'avantage de définir et piloter le territoire en sortant de la seule référence aux structures établies pour y substituer une finalité commune dans l'avenir. L'émergence d'un projet suppose généralement une confrontation/association des intérêts et des logiques différents, voire antagonistes, défendus par les acteurs, notamment institutionnels, afin d'élaborer du sens. Il y a donc, sinon effectivement, au moins potentiellement, un changement de représentation : d'un modèle hiérarchique et déterministe dans lequel l'État applique localement une politique nationale, on tend à passer à un modèle plus autonome, autorisant une définition locale des enjeux, des perspectives, bref, d'un « monde partageable »¹⁰⁸.

Ce recours au projet pour piloter les institutions humaines, qu'on commence à reconnaître en 1983 avec les chartes de développement et d'aménagement après l'échec des contrats de pays des années 1970, n'est pas une spécificité des collectivités. Il faut, au contraire, constater que, dans la rupture toujours recherchée avec l'image de « l'organisation vue comme une machine »¹⁰⁹ mais jamais complètement atteinte tant sont prégnantes les représentations mécanistes issues du taylorisme et du fordisme, les organisations productives ont mis en oeuvre le pilotage par projet. Quelques années plus tard, en 1989, la loi d'orientation sur l'école introduit aussi une référence précise à la notion de projet comme mode de gestion ou de « mobilisation » des établissements d'enseignement. Cette utilisation du projet marquera de plus en plus, dans les années qui suivent, les communes au sein desquelles on verra se développer les « projets de ville »¹¹⁰ ou entre lesquelles seront construits des projets intercommunaux d'« agglomération » ou de

¹⁰⁸ Expression employée par A.-C. Martinet, « Stratégie et pensée complexe », *Revue française de gestion*, mars-avril-mai 1993, p. 65.

¹⁰⁹ G. Morgan, *Images de l'organisation*, PUL-ESKA, 1989 (trad. franç.), p. 9-32.

¹¹⁰ J. Bouinot et B. Bermils, *La gestion stratégique des villes. Entre compétition et coopération*, Paris, A. Colin, 1995.

« terroir » par exemple. Il faut toutefois se garder d'un point de vue par trop naïf.

En entendant encourager le projet, le législateur oeuvre indéniablement dans le sens d'une gestion complexe des affaires locales. Mais, si le projet est « au coeur des processus de mobilisation effective des énergies », il nourrit « aussi des illusions les plus trompeuses sur l'identité locale »¹¹¹.

En effet, derrière l'image naïve d'une communauté réunie dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'un projet, il faut toujours repérer l'influence des élites locales. Ces dernières, traditionnelles – les élus et les représentants professionnels – ou non – les associations –, sont les seules à disposer du savoir-faire et de l'implication suffisants pour maîtriser le processus de construction du projet. La rhétorique du projet n'abolit ni les intérêts catégoriels et individuels, ni les rapports de domination, même si elle impose d'associer, par le compromis, plus d'acteurs locaux que ne devaient le faire les politiques nationales appliquées localement après l'opaque négociation du préfet avec les notables.

À la lumière de l'expérience récente, un autre type de limite peut apparaître : il s'agit de la multiplication des projets. Un tel phénomène peut remettre en question l'intérêt de la démarche projective. En effet, le projet est conçu pour dépasser, par la construction d'un « monde partageable », les oppositions d'intérêts résultant généralement des découpages administratifs. Il constitue donc un moyen, souvent efficace, de mieux coordonner l'action publique en définissant quelques priorités fédératives. Avec la multiplication des projets apparaît la question de leur régulation. En quelque sorte, l'instrument de régulation doit, lui aussi, faire l'objet d'une régulation.

La scène locale apparaît donc aujourd'hui singulièrement compliquée. Aux projets, plus ou moins sincères¹¹², entre les acteurs locaux et, notamment, les collectivités, s'ajoute l'action

¹¹¹ J.-P. Gaudin, *op. cit.*, p. 56.

¹¹² Nous aurons l'occasion de voir que nombre de projets sont assez artificiels et ont pour seule finalité l'accès aux subventions.

propre de ces dernières. Entre la multiplication des projets et des acteurs, la complication s'accroît et le territoire se fait incertain. Les difficultés à gérer cette complication peuvent amener les acteurs locaux à douter de l'intérêt du projet comme instrument de mobilisation et d'action. Aussi, des demandes de « simplification et de clarification »¹¹³ se manifestent-elles chez les élus. Sans remettre en cause la décentralisation dont ils sont politiquement les grands bénéficiaires, les élus locaux expriment généralement le souhait d'une modification de ses conditions d'application. Mais, comme l'a montré M. Crozier à propos du modèle bureaucratique français, la réforme est toujours souhaitée pour les autres et beaucoup moins pour soi-même. Quel est l'échelon territorial qui accepterait de disparaître, d'être privé d'une grande partie de ses compétences, ou encore de subir le leadership institutionnel d'une autre collectivité au nom de la simplification des contextes d'action de la décentralisation ?

Acte de volonté, élaboration d'un « monde partageable » entre plusieurs acteurs, le projet prend la forme juridique du contrat. Avec la décentralisation, on assiste à « l'affirmation massive d'une nouvelle politique contractuelle » ou à une « contractualisation généralisée des rapports entre les collectivités publiques »¹¹⁴. À la différence de la règle unilatérale, uniformisante et hiérarchique, le contrat, multilatéral, diversifiant et produit, en théorie, de volontés égales, apparaît comme une forme juridique complexe.

Si l'État a associé les « forces vives du pays » à sa politique contractuelle des salaires dès la fin des années 1970, il faut attendre 1974 pour que soit officialisée une politique contractuelle associant l'État et les collectivités locales. On y lira, une fois de plus, le signe de la minorité politique de ces dernières. Néanmoins, cette politique

¹¹³ Ces demandes apparaissent comme les demandes les plus fréquentes de la part des élus après quinze années écoulées depuis la loi du 2 mars 1982, selon F. Grosrichard et J. Menanteau, rendant compte du colloque des 27 et 28/02/97, tenu à Marseille, à l'initiative de l'Institut de la décentralisation sur le thème « Quelles remises en cause pour quelle remise en ordre ? ».

¹¹⁴ J. Chapuisat, ASDA, 1983, p. 84.

s'applique aux villes moyennes et une soixantaine de « contrats villes moyennes » seront signés entre l'État et les communes. L'objectif de ces contrats était « l'amélioration à court terme des conditions de vie dans ces villes ». En fait, il s'agissait d'« un mode de faire ponctuel, expérimental et volontairement peu codifié¹¹⁵ dans lequel la collectivité fait des propositions d'aménagement soumises à une administration interministérielle et qui font l'objet ensuite d'une « concertation à tous les niveaux ». Une fois approuvé par le comité interministériel d'aménagement du territoire, l'État et la collectivité locale s'engagent pour trois ans sur les objectifs du contrat et les moyens financiers à mobiliser de part et d'autre. On voit donc que « la méfiance et l'esprit de tutelle apparaissent grands à l'égard des collectivités locales »¹¹⁶ même si l'État commence à accepter de « subventionner des opérations en dehors des sacro-saintes nomenclatures, ratios ou des grilles classiques d'équipements¹¹⁷ et à s'engager financièrement sur plusieurs années dans le cadre d'un projet global d'aménagement. Ces contrats, rompant avec les conceptions urbanistiques des décennies antérieures, vont concerner l'aménagement des centres-villes anciens, la piétonisation des rues commerçantes, la construction de parkings et l'utilisation culturelle de bâtiments historiques. La même orientation contractuelle sera appliquée à destination des grands ensembles avec la politique « Habitat et vie sociale » qui préfigure les politiques postérieures de développement social urbain. De même, la procédure de conventionnement des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) appliquée aux logements anciens des quartiers du centre se place dans une démarche contractuelle. Avec ces politiques ponctuelles apparaissent « trois modalités nouvelles » de l'action publique : l'idée d'un projet co-débatu dès le début de la démarche par différents acteurs publics et privés, un engagement réciproque pluriannuel sur les moyens et un décloisonnement relatif d'interventions publiques longtemps compartimentées par

¹¹⁵ J.-P. Gaudin, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, QSJ, 1993, p. 46.

¹¹⁶ *Ibid.* p. 47.

¹¹⁷ *Idem.*

ministères et familles d'équipements collectifs»¹¹⁸. Ces caractéristiques, dérogeant à la normativité hiérarchique des rapports entre l'État et les communes peuvent être décrites comme initiant un début de renouvellement des outils juridiques à la disposition des communes. Cette évolution est confortée par la décentralisation.

Avant la décentralisation, la procédure des « contrats de pays », instituée en 1975 pour renforcer la solidarité entre les petites villes et la campagne en favorisant le développement intégré dans le cadre de projets associant plusieurs communes, avait été détournée de son objectif au profit d'un saupoudrage de subventions spécifiques, commune par commune. Avec les « chartes intercommunales de développement et d'aménagement » créées en 1983, le législateur met en oeuvre un processus différent dont l'inspirateur a revendiqué la complexité. Le rapporteur de la loi du 2 mars, comme de celle du 7 janvier, est un sociologue, spécialiste de l'administration locale et membre éminent du centre de sociologie des organisations ; il s'agit de J.-P. Worms. Initiateur des « chartes », l'auteur du « Préfet et ses notables » a précisé lui-même la logique qui a présidé à la mise en place de cette mesure¹¹⁹. Contestant l'affirmation célèbre de M. Crozier selon laquelle « on ne change pas la société par décret »¹²⁰, J.-P. Worms propose comme contre exemple le cas des « chartes ». Mais, pour que la règle de droit puisse produire un changement social, il faut en changer la nature pour « la rendre plus respectueuse de l'autonomie et de la diversité des acteurs, c'est-à-dire la rendre plus complexe »¹²¹. La « charte intercommunale de développement et d'aménagement » constitue, à ses yeux, un instrument juridique plus complexe.

¹¹⁸ J.-P. Gaudin, *op. cit.*, p. 49.

¹¹⁹ J.-P. Worms, « Mais si, on peut changer la société par décret », F. Pavé (dir.), *L'analyse stratégique. Autour de M. Crozier*, Paris, Le Seuil, 1994, p. 265-271.

¹²⁰ M. Crozier, *On ne change pas la société par décret*, Paris, Hachette-Pluriel, 1984.

¹²¹ P. Roggero, « Règle et régulation dans la sociologie de l'action organisée : éléments pour une lecture complexe ». *Communication VI^e rencontre AE-MCX*, 4-5 juillet 1996.

Utilisant le mode de raisonnement en usage au centre de sociologie des organisations, il a conçu un système d'incitation fondé sur le pouvoir et l'autonomie. En effet, contrairement aux contrats de pays, l'incitation financière est abandonnée et les communes qui s'associent contractuellement et définissent un certain nombre d'objectifs communs d'aménagement et de développement n'acquièrent que du pouvoir, et ce par rapport aux échelons supérieurs des pouvoirs publics. En s'associant, les communes deviennent, comme nous l'avons déjà vu, des partenaires obligatoires de toute politique planifiée et discutée aux plans régional et départemental.

On dénombrait, en 1994, 300 chartes concernant 6800 communes et plus de cinq millions d'habitants¹²². Cette réussite, essentiellement rurale, a constitué une phase de transition et d'apprentissage avant le développement de l'intercommunalité initiée par la loi du 4 février 1992.

Une telle procédure favorise l'émergence d'une démarche complexe. En effet, elle semble correspondre à un certain nombre des dix conseils, établis par D. Genelot, « pour manager dans la complexité »¹²³. D'abord, induisant un projet, elle amène à « mettre en question les structures », ici les communes, pour se centrer sur les finalités, en l'occurrence le développement de l'ensemble. Ensuite, cet ensemble pluri-communal commence à être pensé « comme un tissu d'interactions » ouvert sur l'extérieur et non plus comme une série d'isolats, d'autant plus soucieux de leur indépendance locale qu'ils sont dépendants du centre¹²⁴. Cette procédure développe l'autonomie en conférant du pouvoir et amène les parties prenantes à la charte « à dépasser leurs antagonismes » et « à articuler des logiques différentes » pour constituer ensemble, encore une fois, « un monde partageable » qui donne du sens à l'action commune.

Une autre innovation institutionnelle introduite par la décentralisation communale peut aussi être interprétée comme allant dans le sens d'une reconnaissance de la complexité. Il s'agit du nouveau mode de scrutin des communes de 3500 habitants et plus.

¹²² P. Perrin, *op. cit.*, p. 61.

¹²³ D. Genelot, *Manager dans la complexité*, Paris, INSEP éd., 1992, p. 307.

¹²⁴ Selon le schéma de M. Crozier.

3) Un nouveau mode de scrutin autorisant une représentation politique de la commune plus complexe

Dans un régime de démocratie représentative, le mode de scrutin appliqué à l'élection des représentants est une donnée majeure. Il détermine le mode de fonctionnement démocratique et révèle, plus en profondeur, l'orientation axiologique qui préside à ce fonctionnement. Ainsi donc, à travers le mode de scrutin municipal, se dessine une partie de la représentation des relations État-communes. Avec l'innovation institutionnelle introduite par la loi du 19 novembre 1982, c'est un changement de cette représentation qui s'annonce.

a) L'orientation axiologique du mode de scrutin municipal : du primat de l'efficacité au compromis politique.

Au-delà des catégories rebattues de l'analyse des modes de scrutin, il s'agit ici de connoter ces dernières à des systèmes globaux de représentation. L'idéologie technocratique de la V^e République gaullienne s'exprime ainsi dans le mode de scrutin communal. Les affres de la division partisane, associées par les gaullistes au parlementarisme volontiers localiste de la France des notables, doivent être combattues au niveau de l'État comme à celui de la commune. Issues d'une même inspiration, les politiques institutionnelles nationale et municipale vont produire des effets voisins. Mais c'est l'action nationale qui, évidemment, sert de modèle. La restauration de l'État passe, pour de Gaulle, par l'organisation de la primauté du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. Le « parlementarisme rationalisé », à la faveur des coïncidences de majorité, tourna bien vite, on le sait, en faveur de l'exécutif dominé par la figure du président. L'affaiblissement du parlement, stigmatisé comme étant un « Parlement croupion », démontre l'hostilité d'un régime marqué par son bonapartisme à l'égard des instances délibérantes. Tourné vers l'action, attaché à l'incarnation du pouvoir dans un chef, rejetant les « archaïsmes » notabiliaires des républiques précédentes, le nouveau régime entend rompre avec la tradition. Aux divisions de la représentation nationale complaisamment entretenues par la vieille rhétorique parlementaire, il s'agit donc de substituer une représentation unitaire toute tendue par l'effort de modernisation de la société engagé par l'État. Dorénavant,

l'État possède un véritable chef que son élection au suffrage universel direct fait accéder à la personnification du pouvoir. Cette résurgence monarchique par laquelle le pouvoir se révèle dans la personne du président – comme cela se passait sous l'Ancien Régime avec le roi¹²⁵ – conforte la République dans l'évolution technocratique qu'elle a vécue depuis 1958. Singulière alliance d'une ancestrale mystique du pouvoir et de l'ambition modernisatrice d'un nouveau régime. Cette singularité n'est d'ailleurs qu'apparente puisque dans les deux cas les ressorts sont les mêmes : ceux du mythe, celui de l'unité d'un côté et celui du progrès de l'autre.

Sur le plan des communes, la loi du 27 juin 1964 organisa un scrutin de liste majoritaire à deux tours – avec listes bloquées à partir de 30000 habitants et avec panachage autorisé en dessous – qui eut pour effet d'attribuer tous les sièges à la liste victorieuse. Il s'agissait pour la majorité gaulliste, de s'emparer de villes en rompant les alliances centristes. Mais, plus profondément, était à l'œuvre au plan local la même représentation unitaire qui le fut au plan national. Cette unité assise sur l'autorité, et même l'empire historiquement établi du maire sur son conseil municipal¹²⁶ trouvaient, dans le bannissement de l'opposition du conseil municipal, une traduction complémentaire. Ce déni de représentation mettait en lumière deux éléments : d'une part le statut mineur d'une collectivité à laquelle on pouvait appliquer une « unification forcée » bien au-delà de celle qui était pratiquée au niveau de l'État et, d'autre part, ce schéma unificateur et uniformisant qui caractérise la pensée technocratique de l'époque. La reconnaissance de la diversité, de sa nécessaire expression et la culture du compromis étaient autant d'archaïsmes dont la supériorité de la science permettait de faire l'économie. Un tel mode de scrutin était donc cohérent avec la mise en œuvre de politiques étatiques faisant des communes de simples circonscriptions administratives dans lesquelles les objectifs nationaux étaient être strictement appliqués. Dans ce mode de pensée technocratique, le politique était ainsi nié au profit d'algorithmes

¹²⁵ Cl. Lefort, *Essais sur le politique, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Le Seuil, 1986.

¹²⁶ Qualifié en son temps par L. Blanc de « *despotisme en petit* ». A. Chandernagor, *op. cit.*, p. 61.

technico-scientifiques qui sont sensés conférer l'efficacité. Or, les élections municipales sont des élections politiques, mais n'est-ce pas significatif que le conseil constitutionnel ne l'ait explicitement reconnu qu'en 1982¹²⁷. Avec la décentralisation, la dimension authentiquement politique des élections municipales est réhabilitée.

Il y a, dans une gauche marquée par une culture d'opposition, une sensibilité particulière à la représentation des minorités. Mais, en même temps, les promoteurs de la décentralisation sont des maires de grandes villes qui ne méconnaissent pas la nécessité de disposer, pour l'action, d'une majorité stable. La conciliation des deux exigences donnera un mode de scrutin originel et dont l'ensemble des élus reconnaissent, près de quinze ans après son introduction, qu'il a donné satisfaction¹²⁸. Il s'applique aux communes de 3500 habitants et plus et, combinant le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle, permet à la fois la constitution d'une majorité stable – la liste majoritaire dispose de la moitié des sièges à pourvoir plus ce qui lui revient après répartition des sièges restants à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne – et la représentation des minorités – à condition qu'elles aient obtenu au moins 5% des voix. Efficace et plus juste, ce mode de scrutin peut être étudié comme un instrument de gestion de la complexité.

b) Entre efficacité et justice : un mode de scrutin complexe.

E. Morin définit trois grands principes « qui peuvent nous aider à penser la complexité »¹²⁹ : le principe dialogique, le principe holographique et le principe récursif. Chacun de ces principes peut être appliqué au nouveau mode de scrutin instauré en 1982.

¹²⁷ À l'occasion de l'invalidation, par la décision du 18 novembre 1982, d'une disposition législative introduisant une limite supérieure à la proportion d'un même sexe au sein des conseils municipaux, en l'occurrence 75%. Invoquant le principe d'égalité des citoyens, il s'opposa à cette disposition et indiqua « qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux ».

¹²⁸ N'est-il pas question aujourd'hui de s'en inspirer pour modifier le mode de scrutin régional ?

¹²⁹ E. Morin, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF, 1990, p. 98-101.

L'unification politique de l'assemblée communale correspondait au triomphe d'une logique exclusive : celle de l'efficacité. Le nouveau mode de scrutin ne subordonne plus la représentation communale à un seul impératif mais tente de concilier l'efficacité et la justice. À ce titre, on peut le qualifier de dialogique. En effet, est dialogique un principe qui associe deux termes à la fois complémentaires et antagonistes. Dégager une majorité suffisante et stable et permettre la représentation des minorités sont traditionnellement les objectifs exclusifs soit du scrutin majoritaire, soit de la représentation proportionnelle. La pensée dichotomique du tiers exclu produit souvent une sorte de pré-codage des choix humains en termes d'oppositions exclusives. La simplification se nourrit de la démarche d'exclusion.

Sortant de ces vieilles catégories, le nouveau mode de scrutin met en oeuvre un autre mode de pensée puisqu'il associe, certes de manière inégalitaire, l'efficacité et la justice au lieu de les opposer. Il participe ainsi à la construction d'une représentation politique plurielle organisée de manière à pouvoir délibérer réellement avant de prendre une décision. Permettant le débat d'idées, la confrontation des programmes, voire, quelquefois, l'émergence de compromis, ce nouveau mode de scrutin réunit les conditions d'une intelligence collective plus grande que par le passé. Mais, pour cela, encore fallait-il accorder aux communes une certaine importance. C'est ce qui apparaît dans le caractère holographique de la représentation communale permise par le nouveau mode de scrutin.

La métaphore de l'hologramme physique où « le moindre point de l'image de l'hologramme contient la quasi-totalité de l'information de l'objet représenté » peut être utilement appliquée au monde biologique et social. Une célèbre expérience faite par le psychologue américain K. Lashley montre qu'on peut retirer jusqu'à 90% du cortex cérébral à des rats qui ont appris à retrouver leur chemin dans un labyrinthe sans que leur capacité à se diriger dans ce dédale n'en soit sérieusement altérée dès lors qu'ils ont conservé la vue¹³⁰. G.

¹³⁰ G. Morgan, *Images de l'organisation*, PUL-ESCA, 1989 (trad. franç.), p. 79-80.

Morgan, pour qui le cerveau fonctionne grâce à sa forte connectivité comme un hologramme, se demande s'il est possible « de concevoir des organisations aussi souples, aussi résistantes et aussi inventives que le cerveau¹³¹. Il va même jusqu'à proposer de considérer l'organisation comme un cerveau, c'est-à-dire comme un hologramme¹³². L'idée fondamentale – qui constitue un considérable défi lancé à l'entendement cartésien – est ainsi résumée par E. Morin : « Non seulement la partie est dans le tout mais le tout est dans la partie »¹³³. Il est possible de l'utiliser pour éclairer notre compréhension complexe de la commune.

Avec le nouveau mode de scrutin, la commune accède à une meilleure représentativité de la population citoyenne. Or, à travers cette représentativité électorale se donne à voir la représentation des relations État-communes. En effet, dans cet espace abstrait de la représentation politique, qui nécessite la définition ou la construction d'une « réalité » à représenter, se lisent, de manière privilégiée, les représentations mentales officielles. Mais quelle est donc cette commune qu'il faut représenter ? Le scrutin majoritaire de listes, rompant avec la tradition d'apprentissage de la démocratie au sein de la commune, autorise des assemblées communales uniformes, souvent unanimes, dont la dimension proprement politique disparaît de l'élection passée. Il s'agit bien d'une commune mineure, conçue plus comme une circonscription administrative que politique, la démocratie s'exerçant réellement dans le seul cadre national. Avec le nouveau mode de scrutin, le cadre communal retrouve sa dimension authentiquement démocratique. Comme la nation, la commune retrouve un vie démocratique avec une opposition dont la reconnaissance institutionnelle autorise le débat. Cette évolution était d'ailleurs conforme à la « politisation » des élections et à la « nationalisation » des enjeux municipaux qui se développèrent dans les années 1970.

¹³¹ *Ibid.*, p. 80.

¹³² *Ibid.*, p. 79-118.

¹³³ E. Morin, *op. cit.*, p. 100.

Ainsi, la commune apparaît de plus en plus comme non plus seulement une partie de la nation mais comme à l'image de l'hologramme, une cellule qui en contient les principes essentiels. La commune, aux compétences élargies et à la démocratie confortée, représente une sorte de réduction de la nation où les hommes font aussi des choix politiques. Mais, cette réduction de la nation entretient des relations récursives avec son modèle.

En restaurant institutionnellement l'opposition municipale, la nation engageait ainsi un renouvellement de la démocratie locale de nature à dynamiser sa propre vie démocratique. En effet, par l'apprentissage de la démocratie qu'elle permet, la vie municipale contribue non seulement à la formation du personnel politique national mais aussi à l'animation et à la diffusion du débat et des enjeux politiques nationaux. Il est d'ailleurs intéressant de noter la coïncidence entre l'apparition du mode de sélection technocratique du personnel politique articulé sur les grandes écoles et la participation à des cabinets ministériels¹³⁴ et la mise en veilleuse du débat démocratique au sein de l'institution communale au début de la V^e République. Technocratie, parachutage et faiblesse politique de la commune, autant de dysfonctionnements démocratiques liant les niveaux national et municipal.

A contrario, la reconnaissance de l'opposition au sein des conseils municipaux apprenait aux élus les vertus du débat, la nécessité d'informer, voire l'esprit de compromis. Vécues localement, ces nouvelles exigences démocratiques étaient de nature à renforcer la démocratie nationale. À certains égards, les expériences de cohabitation imposées par les circonstances politiques ont sans doute été favorisées par le rapprochement civique, opéré à l'occasion de la décentralisation, entre les formations politiques. Mais, au-delà de la seule reconnaissance d'une opposition au sein des conseils municipaux, il est aujourd'hui évident que l'effort de démocratisation n'a pas été suffisant. Nombreux sont ceux qui

¹³⁴ P. Lecomte et B. Denni, *Sociologie du politique*, Grenoble, PUG, 1990, p. 222-224.

demandent que vienne enfin « le temps des citoyens », après celui des seuls élus. Une « démocratie continue » capable de donner un nouveau cours à la participation citoyenne est souhaitée tant au niveau local que national – référendum d'initiative populaire, association des populations par l'information et la concertation aux décisions, meilleure lisibilité des politiques menées pour un contrôle plus étroit des citoyens, etc. Mais cet appel au citoyen, s'il correspond à une exigence démocratique dans une société « programmée », représente aussi une voie vers une prise en compte de la complexité.

4. Le cheminement de la complexité au coeur de la décentralisation communale

La généalogie des lois de décentralisation montre que si elles travaillent l'esprit de leur conception depuis les années 1960, elles prennent corps, dans la décennie suivante, dans la proposition de décembre 1979. Nous avons vu aussi ce qu'elles doivent à l'opportunisme de G. Defferre, qui a su utiliser au mieux les circonstances. Durant cette gestation, le thème de la complexité, pourtant déjà parcouru par E. Morin dans sa *Méthode*, reste confidentiel. Il est peu probable que G. Defferre en ait eu une réelle connaissance quand il lança la décentralisation. Cette hypothèse est d'autant moins recevable que, condamnant la stratégie socialiste de l'union de la gauche, E. Morin, attaqué par les communistes depuis son départ volontaire du parti en 1953¹³⁵, n'était pas un « intellectuel organique » du Parti Socialiste (PS). D'autres acteurs, pour l'essentiel issus des sciences de la nature, développaient des idées relatives à la complexité mais leur notoriété, par exemple celle d'I. Prigogine et I. Stengers¹³⁶, viendra plus tard. Méconnaissant très probablement les théories, encore très marginales, de la complexité, le maire de Marseille n'a donc pas pu s'en inspirer pour mener sa grande réforme décentralisatrice. Si, comme nous

¹³⁵ E. Morin, *Pour sortir du XX^e siècle, op. cit.*, 1981.

¹³⁶ I. Prigogine et I. Stengers, *La nouvelle alliance*, Gallimard, 1979.

croyons l'avoir montré, cette dernière intègre des mesures qu'on peut interpréter comme une reconnaissance de la complexité, il faut montrer par quel cheminement intellectuel l'initiateur de la réforme en est arrivé là.

Certes, le compromis idéologique trouvé par les socialistes sur la décentralisation a compté, de même que l'urgence de la situation, mais ces facteurs sont insuffisants pour expliquer l'intrusion des concepts de la complexité dans la représentation des relations État-communes. Le processus en question n'est pas explicite – il ne s'agit pas de reconnaître la pensée complexe en tant que telle – mais, à l'oeuvre de manière latente depuis plus d'une décennie, il affecte concrètement la représentation et s'exprime dans la décentralisation. Autour et à partir des travaux de M. Crozier s'est progressivement diffusée en France une conception sociologique des organisations rompant avec les représentations formelles, juridiques ou gestionnaires alors en vigueur. La règle formelle n'était plus, dans ce cadre théorique, suffisante pour comprendre le fonctionnement d'une organisation ; il fallait pour cela y introduire les concepts d'acteur, de jeu, de pouvoir ou d'incertitude. Dès lors, le monde organisationnel devenait un monde complexe échappant aux déterminismes étroits et toujours fondé sur l'autonomie des acteurs. Appliqué aux collectivités locales et à leurs relations avec l'État, un tel mode de penser impliquait un réel renouvellement de la perspective dans le sens d'une reconnaissance latente de la complexité.

Or, G. Defferre met en oeuvre, en 1982, une « réforme organisationnelle et pragmatique »¹³⁷. Comme l'écrit J.-C. Thoenig, « À sa manière, Defferre était aussi un bon sociologue »¹³⁸. Il devait effectivement connaître le raisonnement organisationnel pour avoir su l'appliquer avec tant de réussite à l'occasion de la loi du 2 mars 1982. Mais, l'esprit sociologique n'était pas le seul facteur à l'oeuvre

¹³⁷ J.-C. Thoenig « La décentralisation : dix ans déjà, et après ? », in G. Gilbert et A. Delcamp (dir) *La décentralisation dix ans après*, Paris, LGDJ, 1993, p. 95.

¹³⁸ *Ibid.*

dans cette maturation des conceptualisations de la complexité. En effet, le régionalisme sur le plan politique et le développement local sur le plan économique, adoptés, au moins partiellement, par les socialistes, contribuent aussi à promouvoir une vision complexe des collectivités locales.

Nous nous attacherons donc d'abord à montrer comment l'approche du centre de sociologie des organisations a pu influencer la politique décentralisatrice et en quoi cette sociologie peut s'accommoder de la qualification de complexe. Ensuite, nous examinerons dans quelle mesure le régionalisme et le thème du développement local ont incité les socialistes à enrichir leur représentation des affaires communales.

1) De la sociologie des organisations à la complexité : de l'inspiration sociologique de la réforme à sa nature complexe.

Le mode de raisonnement développé par les sociologues du centre de sociologie des organisations sera rapidement et brillamment appliqué aux collectivités locales. L'un d'entre eux, J.-P. Worms, devenu député, jouera, comme rapporteur de la loi du 2 mars 1982, un rôle non négligeable dans l'élaboration et la discussion de la réforme. Mais, au-delà, la vision organisationnelle des collectivités locales et l'engagement en faveur de la décentralisation de M. Crozier ont influencé de nombreux leaders politiques comme certains hauts fonctionnaires. Dès lors, on ne saurait être surpris par l'influence du raisonnement organisationnel sur la réforme. Il faudra enfin tenter de montrer que ce raisonnement organisationnel véhicule une représentation complexe des collectivités locales.

a) De l'application du raisonnement organisationnel aux collectivités locales

Devenue aujourd'hui l'une des branches les plus fécondes de la sociologie française, la sociologie issue des travaux du CSO trouve son origine dans une découverte fondatrice de son créateur, M. Crozier. Avant d'examiner qu'elle fut beaucoup appliquée au pouvoir local, voyons quelle est cette découverte.

Lorsqu'il soutient sa thèse de doctorat d'État¹³⁹ au début des années 1960, M. Crozier est passé, depuis près de dix ans, et selon ses propos, « de l'état de jeune intellectuel à celui de chercheur en sciences sociales »¹⁴⁰. Du jeune Crozier critique qui, dans *Les Temps modernes*, en 1951, appelle les intellectuels français à s'élever contre les méthodes autoritaires dont le grand patronat américain use à l'égard de la classe ouvrière¹⁴¹ au Crozier « clinicien » du *Phénomène bureaucratique* de 1963, l'itinéraire suivi est marqué à la fois par la découverte du fait organisationnel et par la « révélation » du travail de terrain. En effet, en choisissant de s'interroger, lors de son entrée au CNRS, sur la « conscience de classe des employés de bureau et des petites classes moyennes salariées », M. Crozier fait un choix qui, pour être conforme à l'orientation marxiste de l'époque, ne va pas manquer de le transformer fortement.

Dans le cadre de cette étude, Crozier réalise un travail empirique sous la forme de quatre-vingts entretiens auprès d'employés syndicalistes et cadres du Centre des chèques postaux de Paris. Il découvre alors que le problème principal n'est pas la lutte des classes, jugée « non pertinente¹⁴² », mais le système d'organisation. « La coopération entre les hommes ne va pas de soi », écrit Crozier qui, à partir de ce moment, va considérer les organisations avec « bizarrerie » et s'interroger sur le comment et le pourquoi de leur existence. De cette découverte, enrichie par la lecture interdisciplinaire d'auteurs américains tels que l'anthropologue A. Kardiner, les sociologues P. Selznick et A. Gouldner et l'économiste H. Simon, est né le programme de recherche de l'analyse stratégique. Mais,

¹³⁹ H. Mendras signale que cette soutenance fut un « événement parisien » dans *Comment devenir sociologue. Mémoires d'un vieux mandarin*, Arles, Acte Sud, 1995, p. 107.

¹⁴⁰ M. Crozier, « De l'état de jeune intellectuel à celui de chercheur en sciences sociales », in F. Pavé (dir.), *L'analyse stratégique*, op. cit., p. 80-95.

¹⁴¹ M. Crozier, « Human engeneering », *Les temps modernes*, n°69, juillet 1951, p. 44-75, qui vaudra à son auteur son entrée au CNRS.

¹⁴² M. Crozier dans F. Pavé (dir.) op. cit., p. 85.

tout comme A. Gouldner¹⁴³, Crozier fait du terrain organisationnel le territoire du sociologue, un territoire jubilatoire. En effet, il affirme avoir vécu « Un test humain énormément gratifiant » et « une expérience émotionnelle extrêmement enrichissante » à écouter parler ces demoiselles et ces dames des Chèques postaux¹⁴⁴. C'est bien à travers leurs propos qui « sonnaient juste » et « semblaient plus authentiques que les descriptions qu'en faisaient les intellectuels » que M. Crozier reconstruit le système d'organisation. Cet attachement du chercheur aux perceptions, aux représentations, aux sentiments et aux attitudes des acteurs par-delà les structures formelles ne peut se comprendre que par référence à une conception des organisations comme « construits sociaux. »¹⁴⁵ Refusant la « mort du sujet » et l'influence directe et nécessairement prépondérante des déterminismes sociétaux, Crozier fonde son analyse organisationnelle sur l'existence d'acteurs, c'est-à-dire d'individus ayant un comportement actif très largement imprévisible parce que, en partie au moins, indéterminé. C'est donc à travers l'action des individus qui la constituent qu'une organisation, en permanence, se construit. Faisant de l'organisation son objet et du travail d'investigation sur le terrain sa méthode privilégiée, M. Crozier, on le sait, va explorer le phénomène bureaucratique qui affecte le fonctionnement des grandes organisations françaises. Non sans admettre un certain culturalisme, il établira une relation explicative entre des traits du système culturel français et des caractéristiques bureaucratiques. Ce critique des méfaits de la bureaucratie croit peu à peu trouver en l'État la cause principale des « blocages » de la société française. Et, comme nous l'avons déjà vu, il stigmatise la centralisation et milite pour une décentralisation essentiellement régionale.

Autour de lui, des auteurs comme J.-P. Worms, P. Grémion ou avec lui comme J.-C. Thoenig vont faire des affaires publiques

¹⁴³ A. Gouldner, *Pattern in Industrial Bureaucracy*, Free Press of Glencoe, 1954.

¹⁴⁴ M. Crozier, *op. cit.*, p. 85.

¹⁴⁵ M. Crozier et E. Friedberg, *L'Acteur et le Système. Contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil, 1977, p. 13.

locales leur terrain de recherche privilégié. Et, ainsi que nous l'avons vu, ils mettent en évidence que « le modèle formel d'autorité hiérarchique cache un rapport réel de pouvoir qui ne correspond pas »¹⁴⁶. À l'autorité formelle et la plate subordination qui doit en découler, ils préfèrent, pour décrire les organisations, utiliser le concept de pouvoir et les relations d'échange qu'il implique. La représentation traditionnelle faite d'ordre, de hiérarchie, de déterminisme et d'uniformité commence à être remise en question par ces conceptions sociologiques des collectivités locales. Ces nouvelles conceptions se diffusent notamment parmi les élites politico-administratives.

b) La diffusion de l'analyse stratégique parmi les élites politico-administratives françaises.

Une diffusion générale des idées du centre de sociologie des organisations relatives aux collectivités locales se produit dans les années 1970 auprès des leaders politiques et des responsables administratifs ? Dans ce cadre général, la fonction de rapporteur de la loi du 2 mars, assumée par J.-P. Worms, semble constituer une sorte d'aboutissement logique de cette influence.

Dès ses débuts, dans les années 1960, le centre de sociologie des organisations n'hésite pas à multiplier les contrats de recherche. Cette politique, encore mal vue dans une recherche sociologique que le marxisme a éloigné des « compromissions »¹⁴⁷, témoigne d'une réelle ouverture des chercheurs du centre de sociologie des organisations aux préoccupations des acteurs. Cette recherche de financement se double d'une orientation clinique plus que critique des travaux réalisés sur les organisations. Cette clinique, qui débouche sur des recherches-actions, permet non seulement des diagnostics organisationnels mais propose aussi des voies de solution aux dysfonctionnements constatés. À une époque où l'organisation taylorienne et fordienne donne des signes d'épuisement, l'analyse stratégique a pu apparaître comme une voie de recours. Une telle

¹⁴⁶ J.-C. Thoenig, *op. cit.*, p. 95-96.

¹⁴⁷ P. Grémion. Annexe méthodologique, *op. cit.*, p. 693-720.

orientation de recherche dans un contexte où la demande sociale s'est faite plus importante, a permis une large diffusion des idées du centre de sociologie des organisations qui, d'ailleurs, a pu prendre parfois la forme d'une vulgate.

M. Crozier travaille depuis les années 1960 à cette diffusion des idées de son centre. En effet, il a contribué à nourrir le débat public en inspirant les hauts fonctionnaires du Club Jean Moulin, en participant à l'élaboration, avec J. Delors, du projet de « nouvelle société » défendu par J. Chaban-Delmas. Sa participation, déjà citée, aux travaux du groupe réuni par A. Peyrefitte, témoigne d'une certaine influence qu'il continua d'exercer sous le gouvernement Barre. Indéniablement, M. Crozier est un homme de réseaux¹⁴⁸ qui sut en user pour influencer les milieux des pouvoirs politique, administratif, patronal et syndical. Mais c'est l'un de ses collaborateurs, J.-P. Worms, qui, devenu député socialiste en 1981, participa de près à l'instauration de la décentralisation.

Nous avons vu que J.-P. Worms s'est inspiré du raisonnement organisationnel pour proposer la mise en place des « chartes intercommunales de développement et d'aménagement ». Mais, sa connaissance sociologique l'amène plus généralement à une « remise en cause fondamentale [...] de la conception bien française de la loi qui l'empêche de jouer pleinement son rôle de levier de transformation sociale »¹⁴⁹. Mais cette rupture avec la tradition juridique française est formulée au nom de l'adaptation à une société complexe. Relevons que c'est au nom des idées du centre de sociologie des organisations que J.-P. Worms en vient à souhaiter la constitution d'une règle de droit plus complexe. Cette convergence entre le raisonnement organisationnel et la reconnaissance de la complexité nous semble particulièrement significative. Mais en avant de l'évoquer plus longuement, voyons dans quelle mesure la décentralisation est une « réforme organisationnelle », ainsi qu'a pu l'écrire J.-C. Thoenig.

¹⁴⁸ H. Mendras, *op. cit.*, p. 70.

¹⁴⁹ J.-P. Worms, *op. cit.*, p. 259-260.

c) *La décentralisation communale : une réforme organisationnelle*

Dans un article¹⁵⁰ paru dans *Esprit* en 1970, J. Worms et P. Grémion, après avoir décrit le fonctionnement du système politico-administratif local qui sera popularisé par le Pouvoir périphérique, préconisaient quatre types d'action : la clarification des compétences, la mise en responsabilité des acteurs, l'acceptation du fait que le pouvoir est partagé et partenarial et, enfin, le renversement de l'initiative au profit du terrain. La seule stratégie possible, selon eux, était de « casser » ce système autorégulé.

On sait que le terme fut repris par F. Mitterrand qui défendait la proposition de loi de décembre 1979 et surtout qu'il inspira la démarche appliquée par G. Defferre en 1981. En fait, comme on l'a vu, en supprimant la tutelle, la décentralisation modifiait les règles du jeu local. Il ne s'agissait ni de « remettre à plat » le système politico-administratif local ni de le reconstruire globalement. Et, effectivement, la question du découpage municipal est soigneusement contournée. De même, on ne choisit pas entre le département et la région. Avec une vraie sensibilité sociologique, G. Defferre sait que les enjeux de telles questions sont très forts et risquent de faire échouer la réforme. Aussi décide-t-il de ne modifier que les règles du jeu, mais de manière suffisante pour que le jeu en soit réellement changé. Comme l'écrit J.-C. Thoenig, il crée « une mutation suffisante pour laisser passer un nouveau jeu, en le rendant vite irréversible tout en ne le figeant pas, la porte restant ouverte à une dynamique de l'appropriation par le terrain »¹⁵¹. Le changement du système d'action local s'est donc fait sans bouleversements institutionnels et, engendrant à la fois plus d'autonomie et plus de responsabilisation de la part des élus, il en a changé le comportement : le notable s'est transformé en gestionnaire. C'est donc à partir d'une modification « incrémentale »¹⁵² du système d'action – ici la suppression de la tutelle – qu'une dynamique endogène

¹⁵⁰ J.-P. Worms et P. Grémion, « L'État et les collectivités locales », *Esprit*, n° 1, 1970.

¹⁵¹ J.-C. Thoenig, *op. cit.*, p. 95.

¹⁵² Pour utiliser le terme de J.-C. Thoenig, *op. cit.*, p. 95.

de changement se met en oeuvre. La connaissance formelle, d'ailleurs assez probable de la sociologie des organisations par G. Defferre n'est d'ailleurs pas nécessaire ; l'essentiel est de montrer que le raisonnement organisationnel inspire, d'une manière ou d'une autre, la mise en oeuvre de la décentralisation. Il reste maintenant à savoir si, comme nous le pensons, la représentation des relations État-communes véhiculée par la sociologie des organisations, ou, aujourd'hui, de l'action organisée, peut être caractérisée comme plus complexe que la représentation traditionnelle d'inspiration politico-juridique.

d) La représentation des relations État-communes d'inspiration sociologique : une reconnaissance latente de la complexité

La représentation des relations État-communes en phase avec le « contrat social épistémologique » cartésien et positiviste présentait quelques caractéristiques fondamentales qu'il faut rappeler. On peut ainsi la caractériser comme : hiérarchique, déterministe, formelle et uniforme. La représentation des relations État-communes d'inspiration sociologique s'en différencie terme à terme.

Dans le modèle traditionnel hérité des Lumières et de la Révolution, la commune est hiérarchiquement subordonnée à l'État qui possède le pouvoir. À cette représentation linéaire et univoque du monde politico-administratif, la sociologie des organisations a opposé l'interdépendance du système. Le pouvoir y apparaît de nature relationnelle et non pas substantielle. Autrement dit, à l'injonction se substituent la négociation et, plus généralement le jeu.

Au caractère abstrait de la représentation politico-juridique s'oppose le caractère concret de la vision sociologique. Dans la première, en vertu du principe de légalité, la norme juridique s'impose uniformément aux hommes. C'est la loi qui ordonne au monde social dans une sorte de déterminisme juridique. Ainsi le législateur révolutionnaire institua-t-il, en 1789, 44 000 communes au statut identique rompant avec l'infinie variété des formes communautaires existantes. Dans la seconde, la règle n'est importante

qu'en tant que règle en action, c'est-à-dire agit par les acteurs. Elle constitue un élément, ressource ou contrainte selon les acteurs, qui n'existe concrètement que dans et par le « construit social » formé par les interrelations entre les différents acteurs. Toujours médiatisée par le jeu, la règle formelle ne saurait suffire à décrire les organisations – État ou communes – et les relations entre elles. Même si elle n'exclut pas, dans son fonctionnement quotidien, les régularités, une organisation, parce qu'elle est toujours le résultat de l'action de ses membres, ne saurait être enfermée dans un déterminisme mécanique. Avec une telle conception sociologique de la représentation des relations État-communes on sort de la métaphore si prégnante de la machine pour admettre l'incertitude.

Enfin, pour le sociologue de l'organisation, rétif aux généralisations nomothétiques et aux constructions abstraites, le monde de l'organisation doit être saisi concrètement dans la variété de ses formes permise par l'autonomie, même relative des acteurs. Il n'est pas d'uniformité qui ne relève de l'abstraction. En d'autres termes, à l'uniformité politico-juridique, postulée abstraitement, des communes et de leurs relations avec l'État, il faut substituer la diversité des systèmes d'action saisis concrètement.

Nous constatons que la représentation des relations État-communes d'inspiration sociologique apparaît moins hiérarchique, moins déterministe, et moins uniforme que la représentation politico-juridique. Fondée sur l'interdépendance, admettant l'incertitude et la diversité, elle tend vers la mise en place de systèmes plus explicitement complexes dans leur fonctionnement et leur inspiration.

Ainsi, en s'inspirant en conscience ou comme Monsieur Jourdain de la représentation de type sociologique, G. Defferre travaillait aussi à la construction d'un monde local plus complexe. Mais cette voie sociologique vers la complexité n'est pas la seule que la décentralisation ait empruntée. Deux autres voies, certes moins importante ont été pratiquées : l'une – la revendication identitaire – est d'ordre politique, l'autre – le développement local – relève du domaine économique.

2) La revendication identitaire et le développement local : deux perspectives d'auto-organisation au coeur de la décentralisation

Ces perspectives ne concernent pas exclusivement le cadre communal. Il ne s'agira donc pas d'y consacrer des développements trop longs. Elles sont néanmoins significative d'une orientation centrale issue de la pensée complexe, certes latente, du processus décentralisateur. Examinons-les successivement et succinctement.

a) *La revendication identitaire assumée par la décentralisation*

L'héritage de la Montagne interdit à la gauche française des relations aisées à l'identité locale. L'essentiel de l'héritage des Lumières et l'oeuvre politique de la Révolution ont produit le modèle assimilateur français. Le citoyen abstrait y est célébré au détriment de l'homme situé qui apparaît négligé ou, pire, qu'il faut modeler à l'aune républicaine et nationale. Que l'on se souvienne cette apostrophe célèbre de Barrère : « Le fédéralisme et la superstition parlent bas breton ; l'émigration et la haine parlent allemand ; la contre-révolution parle italien ; le fanatisme parle basque : brisons ces instruments de dommage et d'erreur »¹⁵³. La France embrasse la République sous les auspices de l'unification et de la normalisation. N'est-il pas significatif que cette normalisation figure au fronton des écoles parmi les plus prestigieuses que la révolution a léguées à la nation ? La gauche française, historiquement universaliste et messianique, rencontre tardivement l'identité locale, d'abord magnifiée par les contre-révolutionnaires et les libéraux. Selon L. Quéré, c'est au tournant du siècle que l'on voit apparaître un régionalisme de gauche¹⁵⁴ alors que les idées régionalistes sont ensuite marginalisées par l'évolution droitrière puis quelquefois collaborationniste de cette mouvance dans les années 1930 et 1940. Ces idées réapparaissent associée à un fonctionnalisme économique dans les années 1950 puis sous la forme d'un renouveau culturel dix ans plus tard.

¹⁵³ Cité par J.-M. Ohnet, *op. cit.*, p. 94.

¹⁵⁴ Avec la naissance d'un Félibrige « rouge » en 1878 et la Fédération socialiste bretonne en 1900. L. Quéré, *Jeux interdits à la frontière*, Paris, Anthropos, 1978.

C'est d'abord l'extrême gauche avec la ligue communiste révolutionnaire et le PSU qui relaye politiquement ce renouveau régionaliste. Avec le rapport *Décoloniser la France* rédigé par M. Rocard en 1966 ce régionalisme trouve une base doctrinale critique. Ce processus de colonisation de la province s'effectue au bénéfice du capital et se traduit par une double aliénation des individus en tant que travailleurs et comme porteurs d'une identité locale. Les solutions préconisées entendent instaurer une démocratie socialiste autogestionnaire. Pour cette gauche l'enjeu local est important.

Nombre de leaders régionalistes ont quelquefois, dès les années 1960, au sein de la FGDS, de la CIR ou de la SFIO, mais plus souvent, dans les années 1970 au sein du Parti Socialiste, rejoignent les formations de la gauche socialiste. Cette pénétration, particulièrement active en Bretagne par exemple, favorise la reconnaissance de la revendication identitaire par la gauche institutionnelle. Mais, là encore, comme pour la décentralisation, l'adhésion se fait plus négativement – la critique de l'État capitaliste – que positivement – l'exaltation de l'identité locale. Néanmoins, la forte dynamique du Parti Socialiste l'amène à « coller » aux nouveaux mouvements sociaux qui traversent la société française.

La revendication identitaire locale parce qu'elle rompt avec les représentations de la modernité peut être caractérisée comme relevant d'une pensée complexe.

D'abord elle met en exergue un thème qualitatif – l'identité – contrairement aux thèmes quantitatifs qui mobilisent l'époque : la consommation, les revenus par exemple. Dès lors, elle ne peut pas être traitée par les procédures habituelles et appelle une reformulation des politiques. Ensuite, elle remet en cause la conception abstraite ou principielle de l'égalité que la Révolution a imposée avec l'unité en posant la question du « droit à la différence ». C'est à une dialogique complexe entre l'égalité et la différence que la revendication identitaire aspire. Elle implique notamment une dissociation de l'idée d'égalité et de celle d'uniformité. L'intention en est proclamée en 1981 dans un ouvrage significativement qualifié *La France au pluriel*, dans la préface duquel F. Mitterrand écrit que « si la France doit être une, elle est aussi riche de ses différences. Son unité a fait notre pays, le respect de sa

diversité empêchera qu'il se défasse. Une et diverse, voici la France »¹⁵⁵. Quinze ans après la décentralisation, force est de constater que le paysage institutionnel local, s'il est morcelé, demeure globalement uniforme. Nous verrons qu'il s'agit sans doute d'une limite due à l'insuffisance de la reconnaissance de la complexité par les socialistes. Enfin, cette revendication identitaire stigmatise la dépendance hiérarchique à l'égard d'un centre providentiel dans laquelle se trouvent les localités. Elle demande que leur soit reconnu une autonomie, et donc un droit relatif à l'auto-organisation. En ce sens aussi, elle constitue une revendication pour une meilleure expression et prise en compte de la complexité des situations locales. Notamment à partir des années 1950, la revendication identitaire se double d'une préoccupation économique qui, à la faveur de la crise, s'est transformée en une recherche de développement local¹⁵⁶.

b) Le développement local.

Durant les Trente Glorieuses, les théories du développement sont fortement teintées d'évolutionnisme. La puissance américaine aidant, la société de *l'American way of life* va représenter le point d'arrivée de cette évolution¹⁵⁷ : le modèle à suivre. Cette évolution vers la société de consommation de masse peut être décrite en « étapes » successives que les économies devraient nécessairement franchir pour accéder à l'abondance. Dans cette conception unilinéaire, ethnocentrique et déterministe de l'histoire, il existe un principe positif – la dynamique évolutive identifiée au mouvement universel vers le « progrès » – et un principe négatif – les freins à cette dynamique correspondant aux « résistances » locales et traditionnelles –. Dans cette perspective très caractéristique des représentations de l'époque et sans doute, encore en partie d'aujourd'hui, le « local » est perçu négativement comme

¹⁵⁵ Parti socialiste, *La France au pluriel*, Paris, 1981.

¹⁵⁶ Ainsi que le montrent A. Touraine et son équipe à propos du mouvement occitan dans *Le Pays contre l'État ; Lutttes occitanes*, Paris, Le Seuil, 1981.

¹⁵⁷ W. Rostow, *Les étapes de la croissance économique*, Paris, Le Seuil, 1963.

« l'expression des forces de régression qui conduisent une société à se marginaliser du progrès »¹⁵⁸. Pour entrer dans le mouvement universel, la société locale doit s'adapter aux exigences du modèle, c'est-à-dire, en partie au moins, abdiquer sa spécificité¹⁵⁹.

Or, comme l'écrit A. Touraine, « L'humanité ne descend pas le cours délicieux du fleuve de la croissance qui conduit à la mer de l'abondance »¹⁶⁰. La dynamique de croissance a des ratées. « L'image du train du monde entraîné par la croissance des pays industriels »¹⁶¹ n'est plus de mise à mesure que la « crise » s'installe et que l'illusion de la maîtrise se dissipe. On l'a vu, l'État, si important dans la société et l'économie françaises, voit sa capacité d'action fortement affectée. La dimension nationale, unité conquise sur la diversité et espace central de l'action de l'État, subit les assauts de la transnationalisation économique et de la supranationalisation politique. C'est dans ce contexte que le thème du développement local émerge et accède à une certaine notoriété.

Ce thème est initialement défendu par des minorités régionalistes et/ou soixante-huitardes essentiellement dans des zones rurales où il s'agit de bâtir, contre les marchands et l'impérialisme¹⁶², une alternative locale à la société de consommation qui associe intimement culture et économie. Sa diffusion gagnera des zones industrialisées à mesure que la désindustrialisation s'y produit et que l'action réparatrice de l'État n'y permet plus le retour à la prospérité. Dès lors, si le traditionnel appel à l'État et à la solidarité nationale n'est certes pas abandonné, on assiste au développement de la rhétorique de la mobilisation des forces locales au service de l'activité et de l'emploi. Comme l'ont constaté plus tard J.-P.

¹⁵⁸ J. Arocéna, *op. cit.*

¹⁵⁹ J.-C. Lugan, *La petite ville. Essai d'application de l'analyse de systèmes aux petites collectivités urbaines*, Service de reproduction des thèses, Université de Lille III, 1983.

¹⁶⁰ A. Touraine, *Les sociétés dépendantes*, Paris, Duçulot, 1976, p. 26.

¹⁶¹ *Idem.*

¹⁶² A. Touraine et alii, *Le Pays contre l'État*, *op. cit.*, p. 177.

Balligand et D. Maquart¹⁶³, le développement local fondé sur un appel aux forces endogènes est invoqué dans des territoires qui en sont les plus démunis.

En accordant une capacité d'intervention à la commune et en favorisant par les « chartes » les projets intercommunaux de développement, la décentralisation reconnaît le développement local et y incite même si l'action de l'État, encadrant les interventions locales, demeure première. L'affaiblissement continu des capacités d'action et de régulation de l'État depuis les années 1980 n'a pas débouché sur une remise en cause de ce modèle d'un recours limité au développement local encadré par l'État. Or, tout semble indiquer qu'une redéfinition du poids respectif des collectivités locales et de l'État dans le développement économique est nécessaire. De même, la régulation de l'action économique semble devoir être recomposée. Tant au niveau de l'action que de la régulation, le renforcement du local semble souhaitable sous certaines conditions que nous examinerons plus loin.

À l'opposé des théories évolutionnistes et déterministes du développement qui prévalaient dans les années 1960, le thème du développement local se fonde sur une conception socio-économique du monde.

Admettant la diversité et la singularité des processus de développement, il rompt ainsi avec une représentation uniforme de la « mécanique » du développement. Un tel changement de représentation implique aussi une rupture avec le déterminisme là encore « mécanique » induit par les vieilles théories. En effet, devant les difficultés macro-économiques, le développement local mobilise les micro-énergies, sollicite les acteurs pour engendrer un processus dans lequel l'action des hommes est essentielle. à la loi implacable des structures, à la nécessaire succession des mêmes étapes, les approches du développement local opposent l'incertaine action des hommes. Mais c'est souvent dans la tragédie que cette capacité à inventer le monde est sollicitée.

¹⁶³ J.-P. Balligand et D. Maquart, *op. cit.*, p. 103.

On peut aussi, dans le développement local comme dans la revendication identitaire voir une demande d'auto-organisation. À la culture de la subvention il s'agit de substituer une culture de l'autonomie. De cette autonomie peut naître une dynamique de développement endogène disposant d'une capacité à s'adapter aux aléas en complexifiant son organisation. La reconnaissance de l'identité locale et du développement local a contribué à orienter la représentation des relations État-communes vers plus de complexité. Mais, l'influence la plus importante vers cette complexification résulte, sur un plan pratique, des échecs de l'État centralisé et, sur le plan théorique, de la diffusion d'une conception sociologique du monde politico-administratif local. Tentons de décrire cette évolution.

5. Les fondements idéologiques et cognitifs de la représentation associée à la décentralisation de 1982

L'héritage des Lumières marque encore tant la nature idéologique que cognitive de cette représentation associée à la décentralisation de 1982 même si des transformations sont intervenues.

1) Les fondements idéologiques de la représentation associée à la décentralisation de 1982

Cette représentation marque un retour aux origines révolutionnaires et introduit donc un changement sensible par rapport au modèle centralisé, d'inspiration napoléonienne, que la V^e République technocratique avait jusque là cultivé. Un recul de l'influence du principe de centralité s'accompagne d'un regain du principe d'auto-organisation de la société. Mais une cohérence jacobine demeure forte entre les principes de légalité, d'unité et d'égalité. Le centre est doublement contesté, d'une part, il pâtit de la crise de l'État atteint dans sa capacité d'action par l'internationalisation et, d'autre part dans la légitimité de son mode d'action hiérarchique par rapport à une société plus autonome. Les représentations de la vie locale ne sont pas devenues a-centriques mais le polycentrisme de fait de l'activité économique globalisée déstabilise le vieil « habitus » centralisateur national. Ce déclin de la centralité nourrit la progression du principe d'auto-organisation de la société. Ce

principe existe aux origines mêmes du processus révolutionnaire. L'État centralisé ne reprend son hégémonie sur la vie communale qu'après l'intermède de 1789 à 1791, et le rapport Thouret introduit, comme on l'a vu, des limitations strictes à son pouvoir. La construction napoléonienne reprenant la tradition centralisatrice de l'Ancien Régime, ce principe sera durablement mis en retrait. Avec l'État-providence, ce recul va s'accroître. En effet comme l'écrit J.-P. Worms : « un État centralisé entraîne inéluctablement une certaine passivité des corps intermédiaires et des citoyens. Il transforme leurs aspirations en « attentes » de décisions centrales et leurs volontés en une demande d'État sans cesse renouvelée¹⁶⁴ ». La décentralisation fait donc retour sur 1789 par-dessus l'an VIII mais, à la différence des hommes de la Révolution, l'inspiration n'en est pas principalement libérale. C'est dans le courant autogestionnaire et l'adhésion aux thèmes de l'identité et du développement locaux qu'il cherche les origines de cette reconnaissance de l'autosuffisance de la société. Si ce principe accroît son influence, il se heurte au noyau central de la représentation qui demeure d'inspiration jacobine et napoléonienne.

Même si le principe de légalité a perdu une partie de son influence sous la pression du pouvoir réglementaire, les normes qui s'appliquent en matière de relations entre l'État et les communes restent des normes générales. L'égalité et l'unité restent étroitement associées à l'uniformité. Ces principes se renforcent mutuellement. En effet, ainsi que nous l'avons vu, l'unité uniformisante et hiérarchiquement imposée aux communes passe par la légalité générale et l'égalité abstraite. De même, réciproquement, l'égalité suppose l'isonomie, autrement dit l'application d'une norme, c'est-à-dire la légalité et un cadre d'application unifié, autrement dit, l'unité. On voit qu'une cohérence forte et ancienne lie ces principes qui dans leur pureté initiale semblent contradictoires avec le principe d'autosuffisance de la société. L'enjeu idéologique consiste à les rendre compatibles, sans doute au prix d'une évolution de la représentation.

¹⁶⁴ J.-P. Worms, *op. cit.*, p. 8.

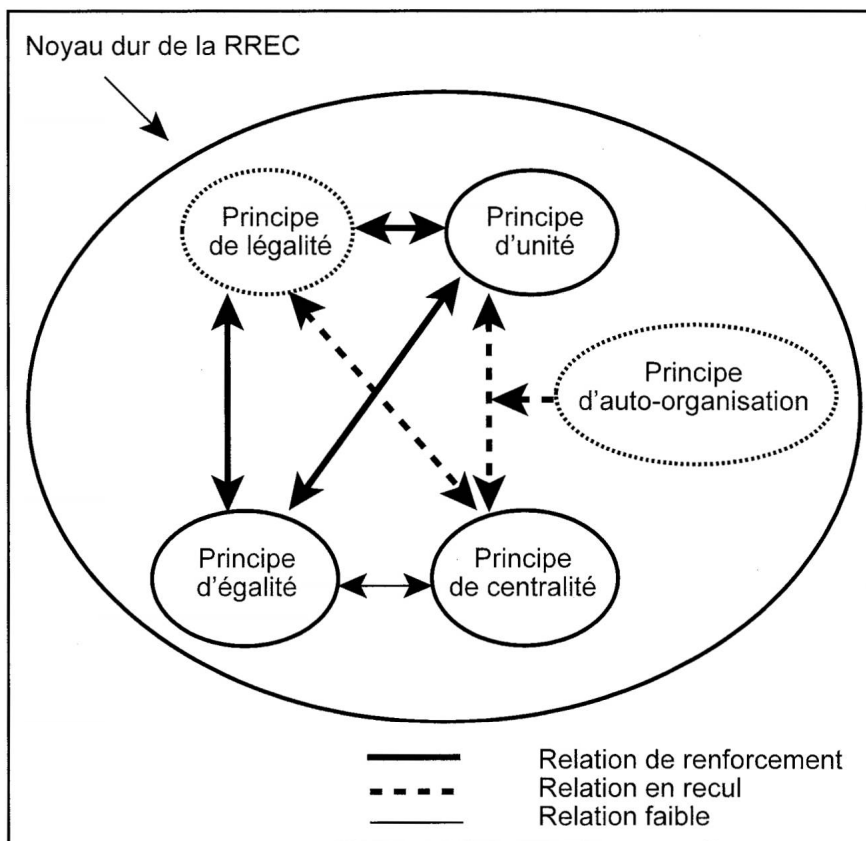


Figure 13 : La cohérence idéologique de la RREC 4 associée à la décentralisation de 1982

2) Les fondements cognitifs de la représentation de la décentralisation de 1982

La diffusion de la représentation sociologique du monde politico-administratif local s'est traduite, comme nous l'avons vu, par l'intrusion d'une certaine forme de complexité. Mais, ils ne faudrait pas pour autant croire que les schèmes cognitifs cartésiens et positivistes ont disparu. On peut davantage parler, selon nous, d'une « greffe » de certaines perspectives complexes sur un système qui demeure caractérisé par son héritage des Lumières. Ces amendements sociologiques à la représentation ne sont pas négligeables mais ils restent périphériques. Le caractère déterminé et ordonné du monde

est contrebalancé par des dialogiques avec les idées d'indétermination et de désordre. En fait, la sociologie des organisations conjugue l'ordre des structures et le désordre des acteurs, la détermination du « système » et l'indétermination, au moins potentielle, des « acteurs ». Dès lors la hiérarchie est pondérée par l'autonomie. Cependant, le monde en général, et le monde des communes en particulier est saisissable par la raison car il est, ou doit être, rationnel. En conséquence, il apparaît structuré autour d'un ordre et déterminé par des lois générales. En connaissant ces lois, on connaît le monde et l'on peut agir sur lui, il devient maîtrisable. Rationalité, déterminisme, ordre, connaissance et maîtrise devient les maîtres mots de cette cohérence qui plonge loin ses racines.

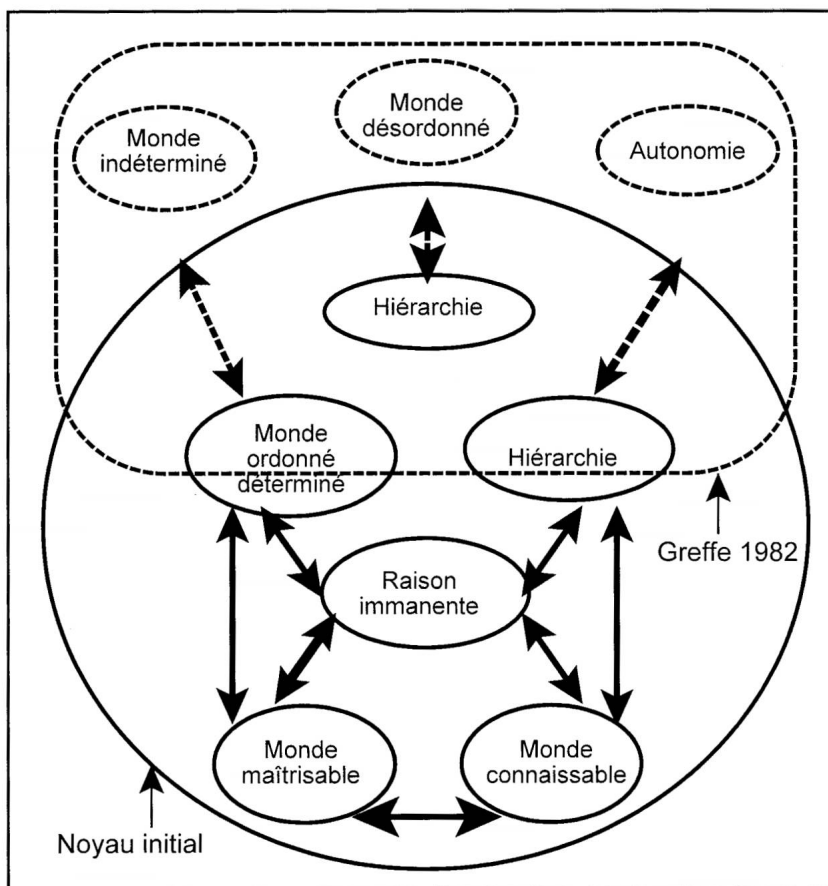


Figure 14 : La cohérence cognitive de la RREC 5 associée à l'Acte II

La représentation apparaît alors comme dans une phase de transition.

Le statut communal a donc évolué avec la décentralisation de 1982. Cette dernière casse, avec une vraie intelligence politique, un processus bi-séculaire de la centralisation française. Promouvant une plus grande autonomie des communes, la décentralisation déstabilise le modèle hiérarchique des relations État-communes qui prévalait jusqu'en 1982. La suppression de la tutelle, la reconnaissance d'un droit d'intervention économique aux communes et leur nouveau mode de scrutin peuvent, comme nous l'avons vu, être considérés comme autant de pas faits dans le sens de la complexification de la politique communale. On peut voir dans la diffusion de la conception sociologique comme l'une des sources principales du changement de représentation qui a autorisé la décentralisation. Cette rupture juridique et institutionnelle semble irréversible.

Néanmoins, dans ce processus qui doit beaucoup à l'action d'un homme, il ne faut pas surestimer l'ampleur de la transformation de la représentation. Longtemps, la décentralisation restera « au milieu du gué »¹⁶⁵.

¹⁶⁵ J.-P. Worms, « La décentralisation au milieu du gué », *Revue politique parlementaire*, n° 946, mars-avril 1991, p. 11-19.