

CHAPITRE 6

DÉCENTRALISATION : COMMENT ALLER PLUS LOIN ? ESQUISSE DE PISTES POUR LA SUITE

1. De quelques enseignements de l'Histoire ou la résistance à la complexité

Nous avons tenté de montrer que depuis la décentralisation, les relations que les communes entretiennent avec l'État, qu'elles soient statutaires ou fonctionnelles, tendent vers une complexité plus grande. En d'autres termes, une certaine autonomie leur étant reconnue, elles sortent de la subordination à laquelle les cantonnait le modèle hiérarchique traditionnel. Dès lors, de l'incertitude, du désordre et de l'imprévisibilité semblent pénétrer le bel ordonnancement institutionnel hérité de la Révolution et de Napoléon.

À titre de synthèse, nous nous attacherons à construire une représentation schématique de cette émancipation de la commune depuis sa fondation révolutionnaire pour ensuite nous interroger sur l'histoire non plus des relations entre l'État et la commune, mais sur celle de leur représentation sociale. Rappelons qu'il s'agit

de la vision globale du phénomène constitué par les relations entre l'État et les communes en vertu de laquelle ce phénomène est compris et expliqué, et qui conditionne l'action le concernant. Comme nous l'avons vu, cette représentation apparaît certes comme le résultat d'une lutte sociopolitique par laquelle un groupe – les « médiateurs » de Jobert et Muller – impose sa vision, mais elle est aussi largement dépendante des représentations, notamment scientifique, du monde.

Nous verrons que, si elle a évolué avec le temps, cette représentation demeure encore marquée par des traditions jacobine et cartésienne. De ce fait, elle semble opposer une résistance à la fois à sa propre transformation, mais aussi, récursivement, à l'évolution complexe des relations entre l'État et les communes. Il conviendra donc, pour finir, de s'interroger sur les raisons de cette résistance, qui sont d'ordre politico-juridique, mais aussi culturel et épistémologique. Mais, rappelons d'abord, de manière synthétique, l'évolution des relations entre l'État et les communes.

- 1) Représentation schématique de l'évolution des relations entre l'État et les communes depuis la Révolution : une certaine émancipation

Sans refaire l'histoire du statut communal et de sa mise en oeuvre, il est sans doute utile d'en présenter les points saillants. À l'exception de la parenthèse de 1789 à 1791, on peut admettre que le modèle communal français évolue d'un modèle administratif caractérisé par sa nature hiérarchique et la subordination qu'il induit, vers un modèle politique ménageant une relative autonomie.

a) Les dimensions de la représentation

Trois dimensions principales peuvent, selon nous, être retenues pour décrire cette évolution : la dimension de la légitimité des responsables communaux, la dimension du contrôle exercé par l'État sur l'activité des communes et, enfin, la dimension des compétences reconnues à l'institution communale.

En matière de légitimité, il s'agit d'évoquer le mode de désignation des édiles municipaux. De la nomination du maire, voire de certains membres du conseil municipal, jusqu'à leur élection d'abord au

suffrage censitaire puis au suffrage universel masculin et enfin général, on peut admettre, de manière très synthétique, que la commune est progressivement passée d'une légitimité administrative à une légitimité politique représentative amendée par quelques éléments participation.

Le contrôle a une relation avec ce qui précède puisque la nomination des maires par l'État représentait évidemment une forme très prégnante de contrôle. Dans cette dimension, une évolution s'est produite de la tutelle à une tutelle allégée jusqu'à son remplacement par le contrôle juridictionnel. On sait bien sûr que d'autres formes de tutelle, technique et financière, existent mais aussi que le contrôle juridictionnel, dans la pratique, est peu exercé.

Dans le cadre du modèle administratif hiérarchique, la commune était d'abord conçue comme une circonscription de l'administration d'État et le maire comme un agent de cette administration ; les compétences déléguées par l'État à la commune étaient les plus importantes. Puis, avec l'affirmation de l'institution communale et sa relative émancipation en liaison avec la montée des besoins de la société industrielle, ses compétences se sont étendues.

Depuis la création de 44 000 communes en 1789, les communes françaises ont longtemps partagé un même statut. Cette uniformité statutaire constitue encore une caractéristique majeure du modèle communal français. Mais, les communes ont connu aussi un mouvement de diversification statutaire, d'abord limitée avec le loi dite Paris-Lyon-Marseille, puis de manière à la fois plus large et implicite, à travers le droit à l'expérimentation reconnu aux collectivités.

b) La représentation schématique de l'évolution du statut communal depuis son édification révolutionnaire et napoléonienne

Dans un même espace signifiant l'unité du statut, les trois dimensions constitutives de ce statut sont représentées dans leur évolution diachronique et leur solidarité synchronique. En effet, si le statut associe, à un moment donné, des positions spécifiques sur chacun des axes, il existe une congruence entre ces positions représentée par la verticalité des boucles de la spirale. Sinon, quand

la spirale s'incline, elle met en lumière une divergence entre les évolutions se produisant sur chaque axe, qui peut engendrer des difficultés dans le fonctionnement synchronique du statut. De telles difficultés nécessitent généralement une évolution adaptative – retour à la verticalité de la spirale – restaurant la congruence entre les dimensions comme le fit la décentralisation en 1982.

Le sens de l'évolution n'est pas théoriquement univoque mais, en fait, en tenant compte des pratiques, on constate que, très généralement, il n'y a pas de retour en arrière, comme l'indiquait G. Defferre, lorsqu'il évoquait le « caractère irréversible » de la décentralisation.

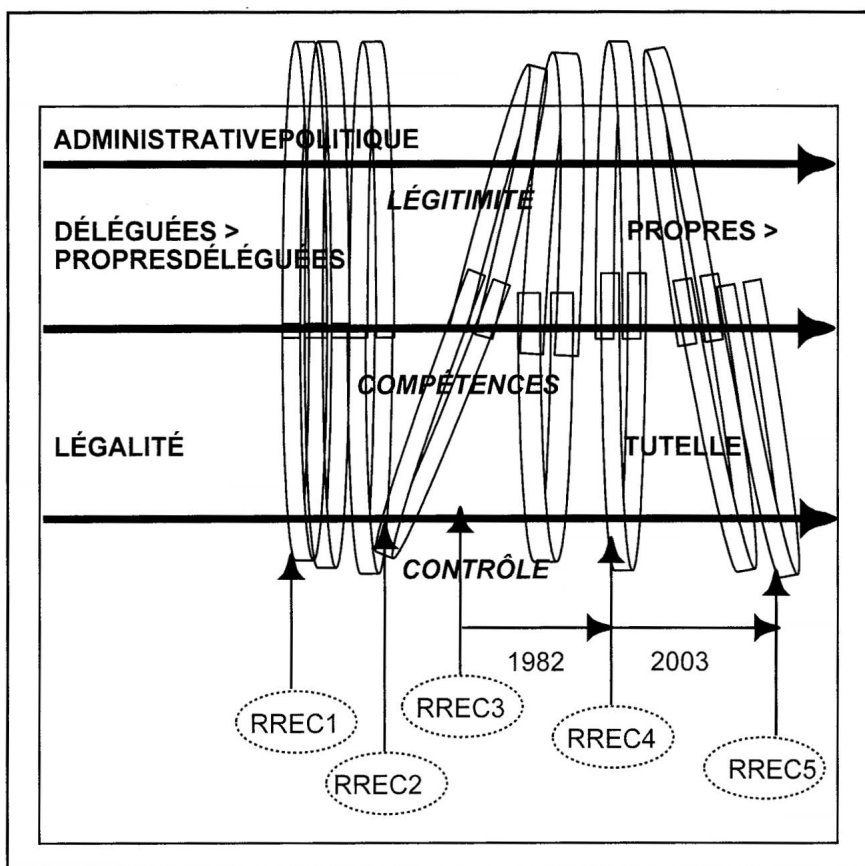


Figure 17 : La dynamique du statut municipal depuis ses origines révolutionnaires napoléoniennes

Cette évolution du statut des communes vers une plus grande autonomie doit être mise en relation avec celle de la représentation des relations État-communes et l'on constate qu'à chaque grande phase d'évolution du statut correspond une représentation (RREC1, 2, 3, 4 ou 5). Mais, comme nous l'avons vu, ces représentations demeurent marquées par leurs origines jacobines et napoléoniennes sur le plan idéologique, et cartésiennes et positivistes sur le plan cognitif. Rappelons la continuité idéologique de cette représentation.

2) La nature idéologique de la représentation des relations État-communes : une cohérence jacobine et ses perspectives d'évolution

Comment comprendre la vie politico-institutionnelle française sans considérer la prégnance de l'héritage révolutionnaire ? Notre espace public, physique, comme la place du village avec sa mairie et son monument aux morts¹, ou symbolique, comme la catégorisation gauche droite, est rempli d'une multitude de signes qui témoignent d'une évidence : l'oeuvre de la Révolution imprègne encore fortement notre vie publique.

Si, comme nous l'avons vu, le statut communal y trouve son origine, la représentation qui le fonde relève de la même imprégnation. Cette représentation est construite autour d'une cohérence politique et juridique forte qui prend naissance dans la tradition jacobine et bonapartiste. Elle n'autorise vraiment qu'un modèle hiérarchique dans lequel la commune est strictement subordonnée à l'État. Or, le statut communal a évolué vers une relative autonomie.

Nous pensons donc qu'il existe aujourd'hui un décalage, si ce n'est une contradiction, entre le modèle communal existant et la représentation. D'où, sans doute, les difficultés à penser la décentralisation aujourd'hui, dont on pressent qu'elle exigerait une profonde remise en cause des principes de légalité, d'égalité, d'unité et de centralité qui ont toujours constitué des références politiques et institutionnelles majeures depuis au moins deux siècles.

¹ P. Nora, *Les lieux de mémoire*, t. 1, *La République*, Paris, Gallimard, 1985.

Mais, cette résistance de la représentation a aussi des origines qui touchent aux représentations scientifiques. En effet, des relations existent entre les principes jacobins structurant la représentation et les représentations du monde physique proposées par la science classique. Sur des registres différents – le politique et le physique –, une même manière de construire l'intelligence du monde faite de lois déterministes, de relations hiérarchiques et d'uniformité est à l'oeuvre. Ces représentations de la science classique sont, d'une certaine manière codifiées par ce que J.-L. Le Moigne appelle le « contrat social épistémologique » cartésien et positiviste.

Mais, rappelons d'abord la cohérence politique de la représentation depuis son origine. Comme nous l'avons expliqué, cette cohérence est forte et perdue dans le temps.

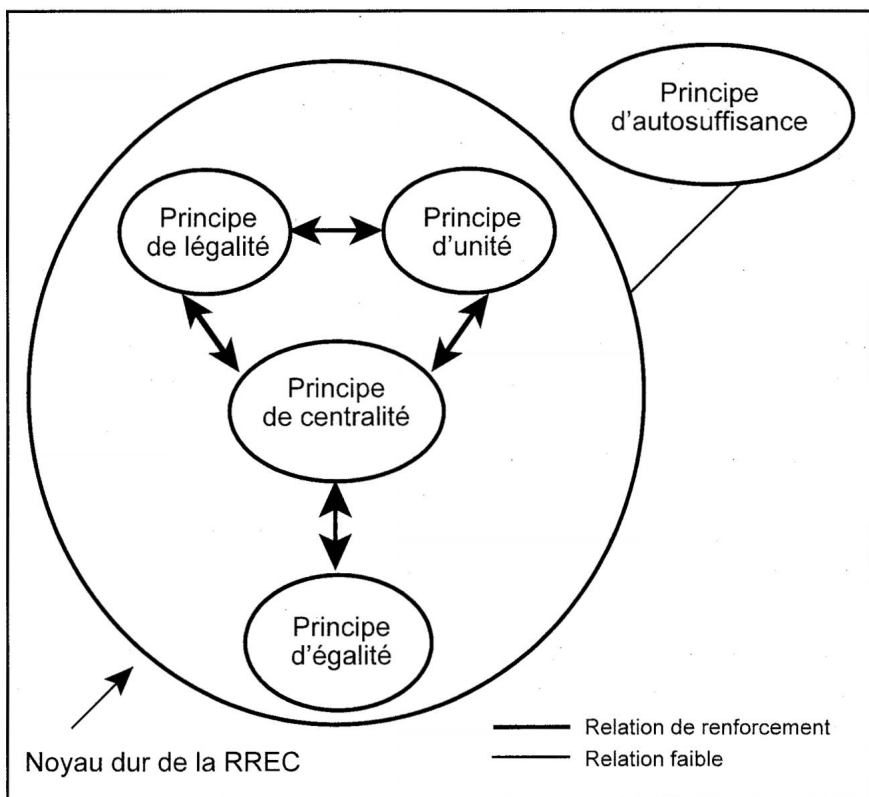


Figure 18 : La cohérence idéologique de la RREC 1 révolutionnaire napoléonienne

a) *Les sources d'une cohérence : l'héritage révolutionnaire*

Nous avons vu, en examinant les sources du modèle communal français, combien il était influencé par les principes de légalité, d'égalité, d'unité et de centralité. Ces principes, les uns avec les autres, produisent une représentation d'une grande cohérence représentée par la figure n° 18, la RREC1.

Cette loi, qui définit un intérêt général transcendant les intérêts particuliers, s'applique de manière égale, dans un espace unitaire – la nation – à partir d'un centre : celui de l'État. Comme le montre la figure n° 18, il y a un effet de renforcement de ces principes les uns par les autres.

Cette cohérence, en dépit d'un affaiblissement progressif, va perdurer jusqu'à nos jours.

b) *Les amendements républicains à la représentation des relations État-communes : la RREC2*

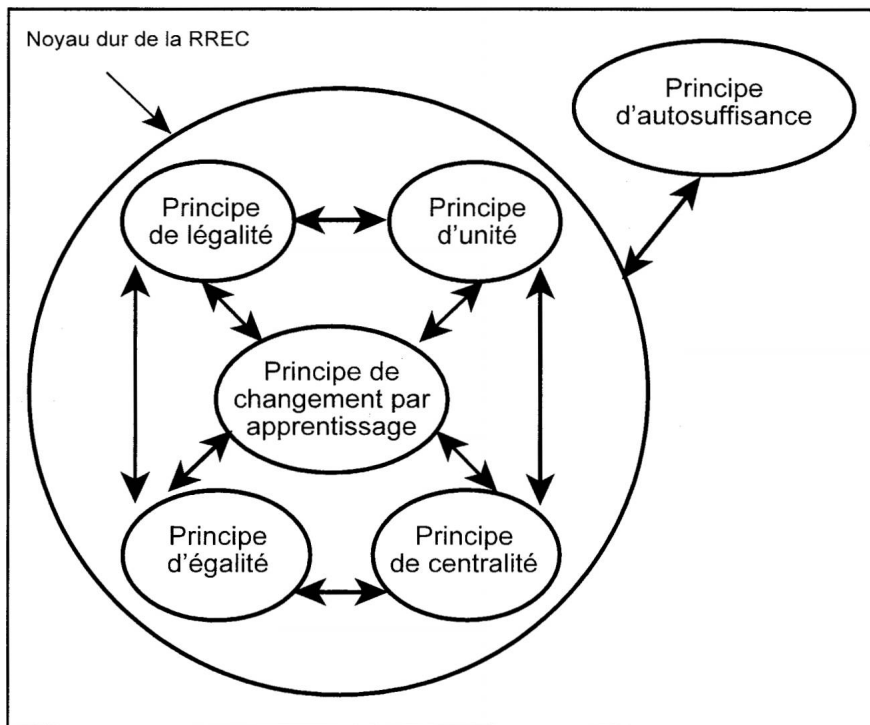


Figure 19 : La cohérence idéologique de la RREC 2 républicaine

c) Le retour au centralisme de la RREC 3 de la période gaullienne

Il s'agit, ainsi que nous l'avons vu, d'un retour à la structure idéologique napoléonienne avec un rôle essentiel conféré à la centralité toute technocratique de cette époque, et donc un déclin corrélatif de l'autosuffisance de la société.

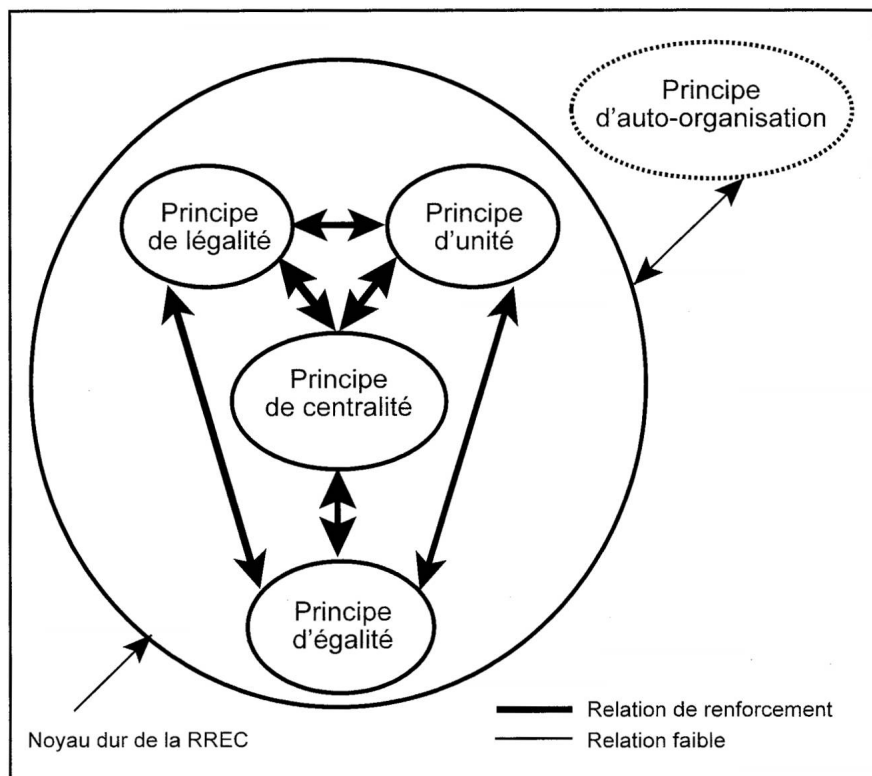


Figure 20 : La cohérence idéologique de la RREC gaulliste, rémanence du bonapartisme

d) La RREC idéologique de la réforme de 1982

Le recul de la centralité et l'augmentation de l'influence du principe d'autosuffisance sont les deux grandes évolutions idéologiques de la RREC 4 associée à la décentralisation de 1982.

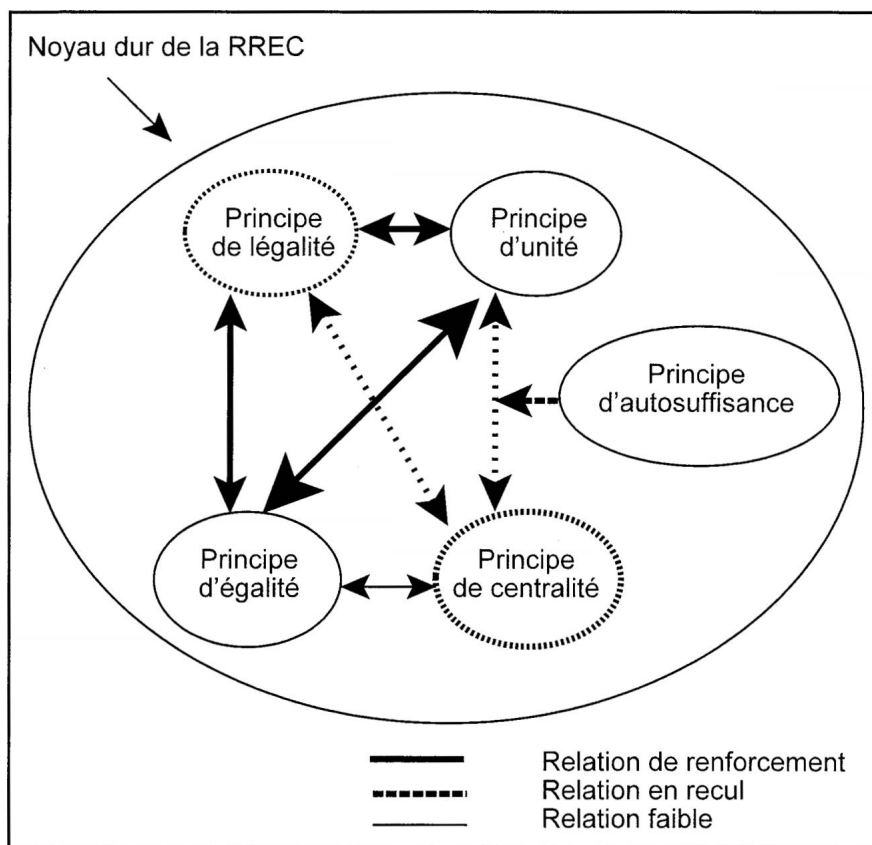


Figure 21 : La cohérence idéologique de la RREC 4 associée à la décentralisation

e) *La RREC idéologique de l'Acte II de la décentralisation*

L'orientation libérale de l'Acte II place le principe d'auto-organisation au centre du dispositif avec un retrait corrélatif des principes d'égalité, de légalité et de centralité. Seul le principe d'unité conserve sa vigueur initiale.

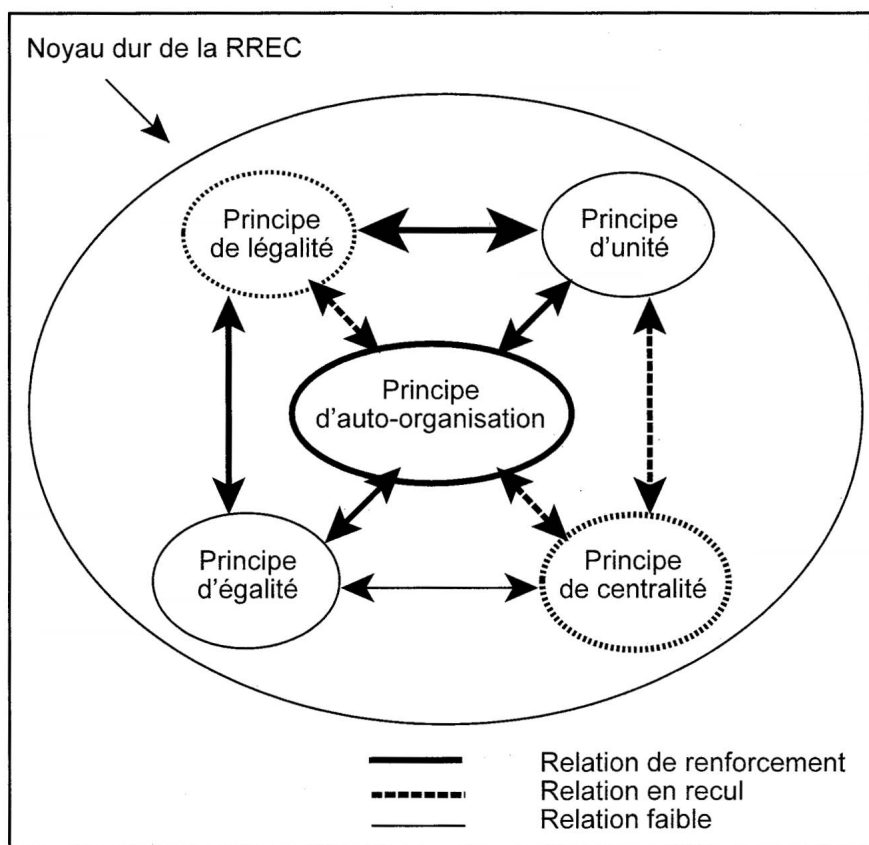


Figure 22 : La cohérence idéologique de la RREC 5 associée à l'Acte II de la décentralisation

Après ce récapitulatif de l'évolution de la composante idéologique de la RREC il faut, de la même manière, synthétiser les traits saillants de celle de la composante cognitive.

3) Les fondements cognitifs de la représentation des relations État-communes : une intégration progressive de la complexité

La représentation des relations État-communes qui oriente l'action communale de l'État possède une composante cognitive marquée aussi par l'héritage des Lumières. Une cohérence cognitive forte structure cette RREC, qui n'intègre la complexité que partiellement et de manière latente.

a) *La cohérence cognitive de la RREC : l'importance des origines*

De la Révolution à la technocratie gaulliste, une même vision du monde s'impose. Liée aux Lumières mais aussi au XVII^e siècle, elle est au cœur de la vision moderne du monde.

Cette cohérence va durer, sans véritable remise en question, jusqu'à la fin des années 1960. À partir de la décennie suivante on voit apparaître, ainsi que nous l'avons évoqué, les signes d'une remise en cause. D'abord par l'intégration d'une forme de complexité dans l'économie cognitive de la RREC 4 puis par un approfondissement dans celle de la RREC 5.

b) *L'intégration latente de la complexité dans l'économie cognitive de la RREC 5*

La cohérence cognitive de la RREC 5 demeure cartésienne et positiviste quant à son noyau initial mais deux greffes « complexes », l'une à partir de 1982 et l'autre avec 2002, contribuent à introduire des dialogiques perturbant la cohérence antérieure comme tente de le montrer la figure suivante.

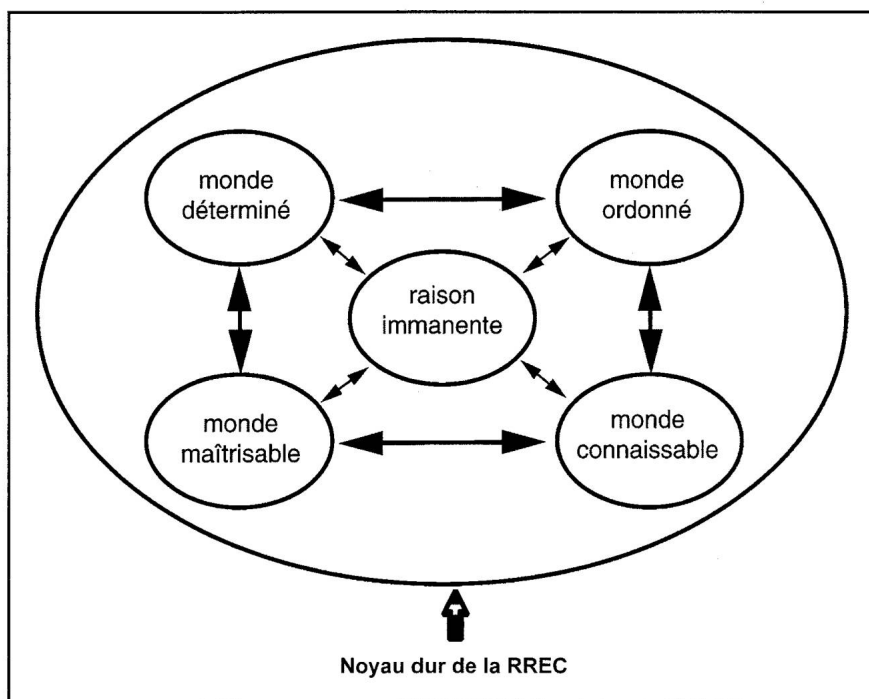


Figure 23 : La cohérence cognitive de la RREC 1 révolutionnaire napoléonienne

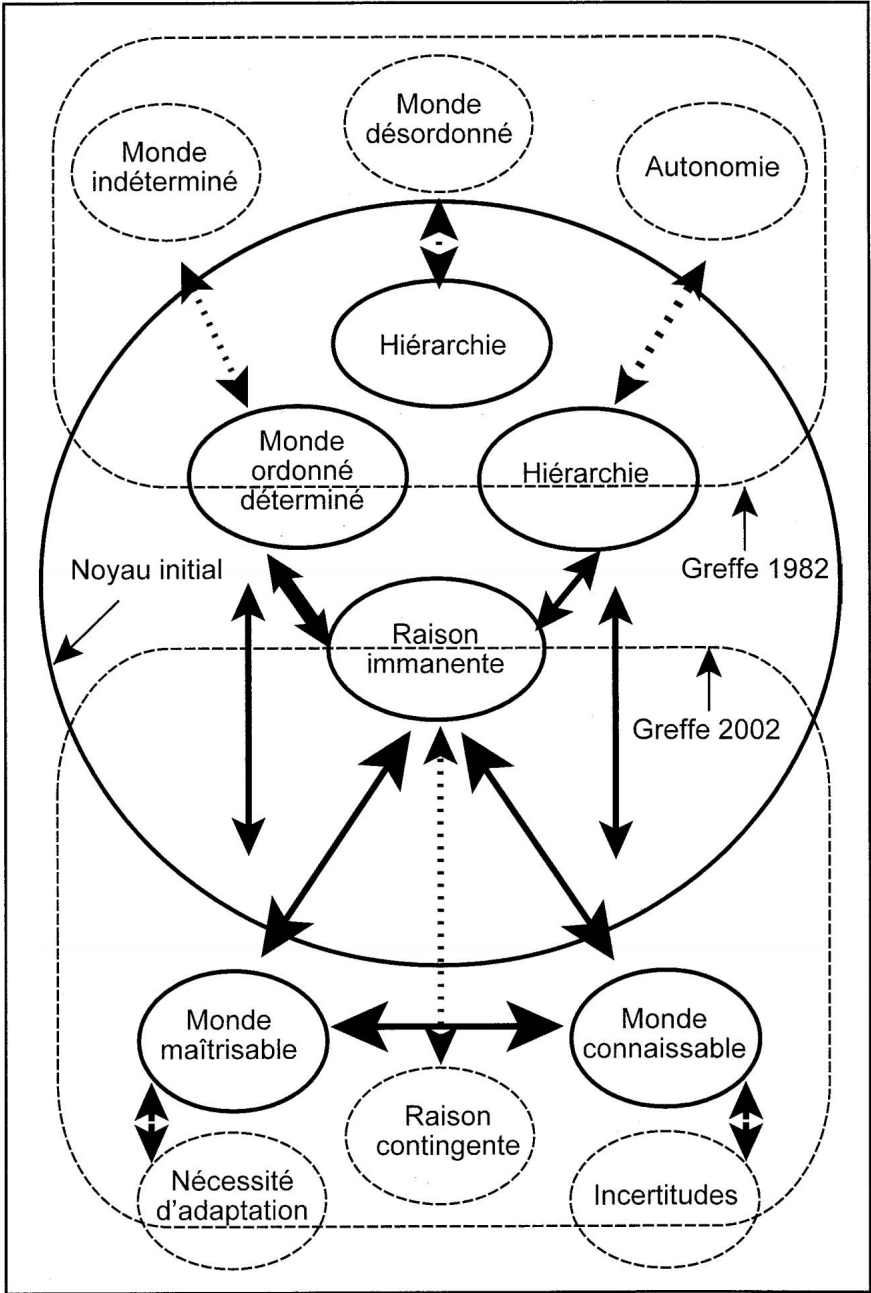


Figure 24 : La cohérence cognitive de la RREC 5 associée à l'Acte II

De notre point de vue, une cohérence nouvelle devrait se construire dans le sens d'une acceptation plus explicite de la complexité. Cette dernière pourrait émerger des pratiques concrètes des acteurs locaux dont les marges d'action sont accrues et de l'intégration réussie des processus d'association de la population à la décision publique.

Après ce récapitulatif des évolutions idéologiques et cognitives de la RREC depuis l'instauration du modèle communal traditionnel, on constate que l'influence des Lumières demeure forte. Or, à l'instar des hommes du XIX^e siècle qui se sont souvent attachés à clore la Révolution, il est peut-être nécessaire aujourd'hui, au début du XXI^e siècle, de clore le cycle des Lumières. Rassurons tout de suite notre lecteur troublé ; il ne s'agit pas d'en finir avec une tradition riche et fondatrice, mais de l'amender dans la mesure où elle peut, comme c'est le cas ici, bloquer des évolutions conformes à ses idéaux. La complexité constitue une voie possible, et nous le croyons, féconde, pour assimiler l'héritage des Lumières sans le « fossiliser ».

Nous nous attacherons donc à proposer quelques éléments pour une reformulation complexe de la représentation des relations État-communes

2. Éléments pour une reformulation complexe de la représentation des relations État-communes

Ces éléments pour une reformulation complexe de la RREC concernent d'abord ses fondements idéologiques (1) et ensuite ses sources cognitives (2).

1) Pour une relecture complexe des principes idéologiques de la représentation des relations État-communes

Les principes, contrairement aux idées reçues, évoluent avec le temps. Il faut donc, derrière la permanence des termes, envisager le changement de leur contenu dans la durée historique. Cette prise en compte de l'évolution du contenu des principes, considérés souvent comme des « noyaux durs de la République »², se heurte à leur forte charge symbolique. Entre l'hagiographie et la critique

² L. Cohen-Tanugi, *op. cit.*, p. 55-78.

frontale, l'espace d'une réflexion équilibrée est généralement réduit. Tentons l'exercice.

À l'aide de représentations graphiques – dont la linéarité cache mal une simplification abusive que le lecteur voudra bien excuser –, nous nous proposons de décrire l'évolution constatée du contenu de ces principes qui pourrait éclairer leurs mouvements à venir. Nous verrons que si ces principes n'ont plus la pureté de leur origine jacobine, qui définissait un modèle hiérarchique, ils ne correspondent pas à un modèle complexe.

a) Le principe de légalité : d'un droit à l'autre

Cette représentation du contenu du principe de légalité doit être lue comme une tendance où aucune des dimensions n'est écartée. Par exemple, l'évolution vers un droit incitatif n'exclut pas le recours à un droit répressif ; il s'agit d'une simple prépondérance.

Ainsi que nous l'avons vu, la République a longtemps emprunté à Rousseau l'idée d'une prééminence de la loi. Expression de la souveraineté, elle ne saurait être limitée. La loi suppose une entité unitaire, le peuple chez Rousseau ou la nation chez les révolutionnaires – et, évidemment, le glissement n'est pas neutre –, porteuse de la souveraineté. En même temps elle est, par sa nature impersonnelle et générale, le vecteur privilégié de l'égalité abstraite chère aux révolutionnaires.

Si certains ont pu évoquer une « sacralisation de la loi »³, c'est qu'elle exprime un mode de décision incontestable, supérieur à tous les autres, capable de régir « d'en haut » le bien commun. Cette « providence du législateur »⁴ traduit un rapport de supériorité hiérarchique de la loi par rapport à la société, d'où la disqualification

³ L. Cohen-Tanugi, *op. cit.*, p. 69.

⁴ Selon l'heureuse formule d'A.-J. Arnaud que nous détournons un peu. A.-J. Arnaud, « Du jeu fini au jeu ouvert, vers un Droit post-moderne », F. Ost et M. Van de Kerchove (dir.), *Le jeu, un paradigme pour le droit*, Paris, LGDJ, col. Droit et Société, 1992, p. 129.

des intérêts particuliers, la difficulté à admettre des instances de régulation indépendantes et le splendide isolement du législateur.

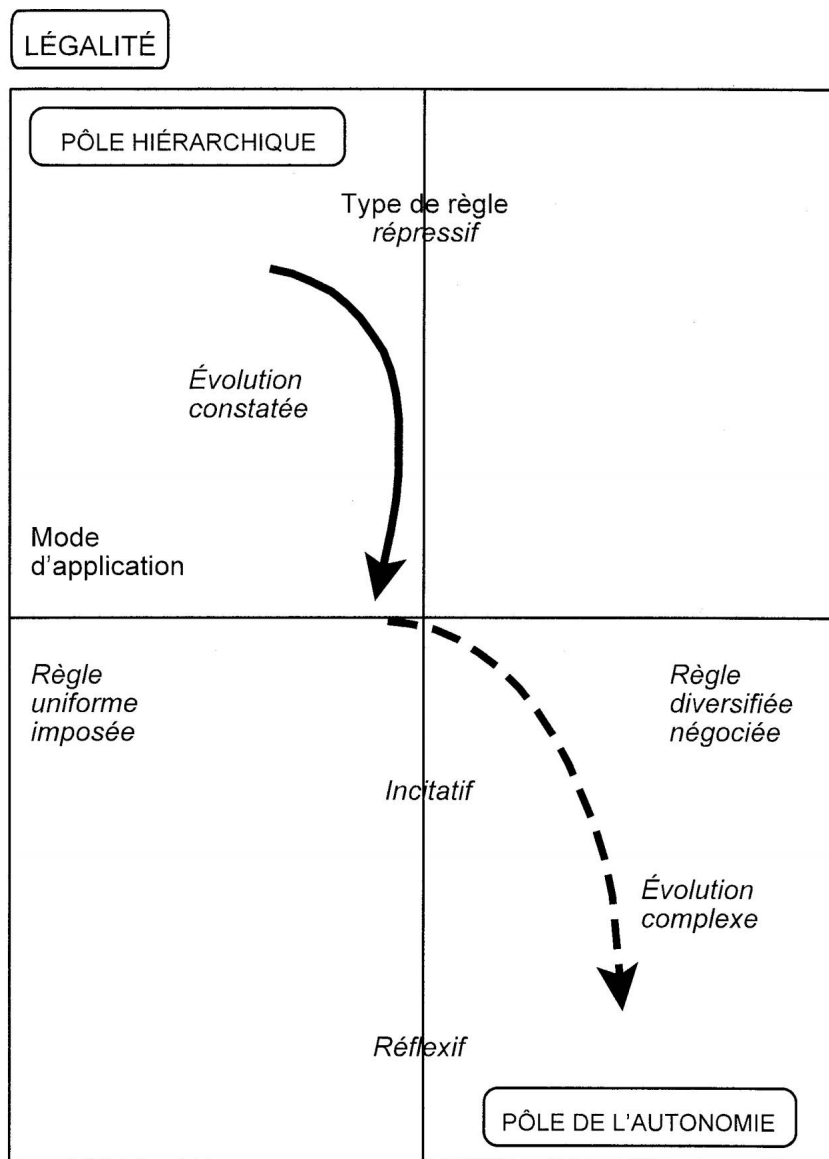


Figure 25 : Évolution du principe de légalité

Ce principe de légalité est fortement lié à la représentation moderne du monde, celle de la science classique, qui conçoit « un univers simple, soumis au déterminisme, à un ordre programmé ». Or, nous l'avons vu, cette conception est aujourd'hui remise en question⁵.

Comme l'écrit H. Willke, « non seulement le droit traditionnel, mais aussi le principe de légalité sont trop simples pour être capables d'offrir des solutions à ces problèmes profonds issus des sociétés modernes »⁶. Nous avons déjà vu que le droit avait pris de plus en plus une forme interventionniste – celle des « programmes conditionnels » – y compris en matière communale ou intercommunale, notamment à travers des mesures incitatives. Mais cette évolution de la nature du droit applicable aux communes pourrait aller plus loin.

Nous renvoyons ici aux développements relatifs au droit réflexif que le cadre des « pays » pourrait favoriser au plan local. Mais, plus généralement, on peut renvoyer aux travaux d'A.-J. Arnaud sur la production d'un droit post-moderne relevant d'une décision complexe. Nous en retiendrons l'idée fondamentale qu'une décision complexe – dont on peut penser qu'elle est seule susceptible de produire une norme complexe – doit associer récursivement trois opérations : la construction des problèmes, leur projection sous forme de plans d'action et la sélection de la solution « la plus satisfaisante »⁷. Il en serait donc bien fini de la solitude du législateur décidant seul, « d'en haut », sans vraie interaction avec la société. Ainsi, à l'expression des intérêts concrets par les acteurs eux-mêmes, un tel processus de décision pourrait ajouter la prise en compte du pluralisme juridique, si souvent nié par le législateur. On mesure là le potentiel de renouvellement de la démocratie que pourrait représenter un approfondissement de la décentralisation.

⁵ A.-J. Arnaud, *op. cit.*, p. 126. D'ailleurs, au-delà du simple principe de légalité, c'est le Droit en général qui est marqué par un « idéal de simplicité », comme l'indiquent F. Ost et M. de Kerchove, *Le droit ou les paradoxes du jeu*, Paris, PUF, 1992, p. 116.

⁶ H. Willke, « Le coût du principe de légalité », C.-A. Morand (dir.), *Figures de la légalité*, Paris, Publisud, 1992, p. 136.

⁷ A.-J. Arnaud, *Cahiers du CIRESS*, NS, n°2, décembre 1996, p. 14.

En effet, en crédibilisant les instances politiques locales et en rapprochant la décision de son cadre d'application, elle est de nature à créer les conditions pour que la scène locale devienne un lieu d'innovation dans la production juridique. Cette perspective suppose une réelle amélioration de la démocratie locale.

L'évolution du principe de légalité est solidaire de celle du principe d'unité.

b) Le principe d'unité : de la contrainte au choix

En France, la figure de l'unité, rappelée comme nous l'avons vu par le Conseil constitutionnel, a eu une fonction historique importante. Elle a en effet permis le transfert de la souveraineté du monarque à la nation, l'institution d'un ordre sociopolitique nouveau et la construction de l'unité nationale. Mais, en même temps, elle a contribué à un certain nombre de dysfonctionnements qui entravent aujourd'hui l'évolution décentralisatrice.

Il s'agit d'abord de la « concentration du pouvoir » associée à la théorie de la souveraineté. Depuis l'absolutisme monarchique de l'Ancien Régime, cette souveraineté est le propre de l'État. Mais cette souveraineté, « pour être suprême, doit être unitaire, c'est-à-dire indivisible, inaliénable et absolue »⁸. Si la Révolution dépouille le monarque de la souveraineté pour la conférer à la nation, elle n'en perpétue pas moins son caractère unitaire. L'unité du peuple et de la volonté générale vont fonder, à travers une démocratie représentative majoritaire, la souveraineté. La coïncidence entre cette souveraineté et un appareil d'État dans le cadre d'une prégnance de la représentation unitaire a produit à la fois une conception unitaire du pouvoir et l'omnipotence de l'État censé incarner l'intérêt général. D'où une faiblesse des contre-pouvoirs institutionnels, un culte de la majorité ne souffrant pas de limites constitutionnelles, par exemple, à son pouvoir, et une société civile dont les intérêts particuliers sont « mis hors la loi »⁹.

⁸ L. Cohen-Tanugi, *op. cit.*, p.62.

⁹ *Idem.*

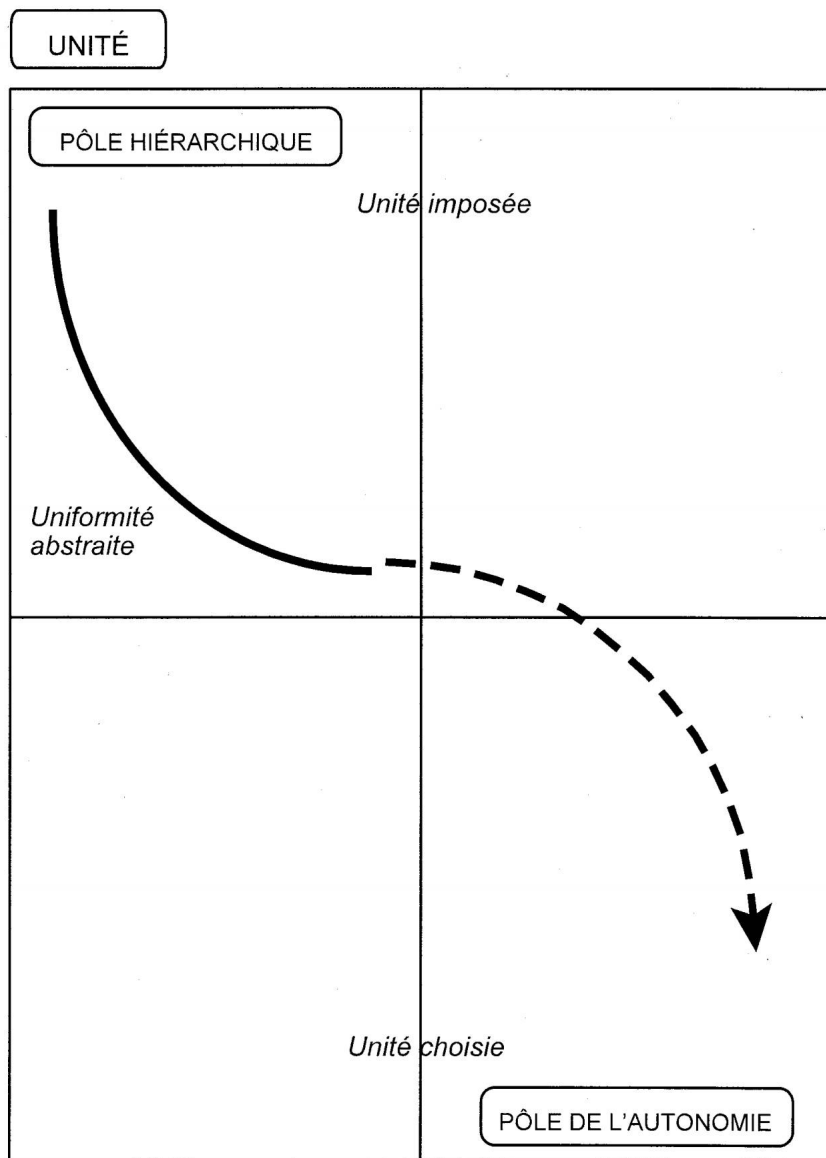


Figure 26 : La trajectoire du principe d'unité

Cette représentation unitaire se traduit dans le domaine du droit par une grande protection de l'unité de l'État à travers l'indivisibilité de la République et de la souveraineté reconnue par les articles 2 et 3 de la Constitution de 1958. Dans l'État unitaire que constitue la France, « la souveraineté est unique », ce qui revient à dire qu'il y a une unité du pouvoir normatif. Les collectivités territoriales ne sauraient disposer d'un pouvoir normatif autonome comme dans le fédéralisme. Depuis la révision constitutionnelle de 2003, l'introduction de « République décentralisée » et celle du droit à l'expérimentation conférée aux collectivités locales ont fait évoluer l'équilibre des principes fondamentaux. Enfin, l'indivisibilité de la République s'accompagne de la réaffirmation de l'unité du peuple français argumentée par le conseil constitutionnel dans sa décision « statut de la Corse » du 9 mai 1991¹⁰.

Néanmoins, comme l'indique la figure n° 27, le principe unitaire demeure marqué par le modèle hiérarchique associant surtout contrainte et uniformité.

L'État, qui en France a fait la nation, a conservé ce tropisme du faiseur d'unité. Si aujourd'hui l'unité existe solidement tant sur les plans linguistique, culturel, que social, l'État continue de veiller jalousement sur les plans politique et juridique sur cette unité. On peut penser que cette unité réalisée par la contrainte et aujourd'hui assimilée puisse autoriser un « déverrouillage » des dispositifs constitutionnels, pour partie opéré en 2003, et ainsi permettre, sans crainte, une plus large autonomie des collectivités locales qui pourraient ainsi se voir dotées d'un pouvoir législatif autonome. La perspective fédérale, pour choquante qu'elle soit dans notre tradition unitaire, n'est sans doute pas la plus déraisonnable¹¹.

¹⁰ A. Roux, « Le Conseil constitutionnel et la décentralisation », G. Gilbert et A. Delcamp (dir.), *op. cit.*, p. 52-88.

¹¹ F.-X. Aubry oppose à la perspective fédérale un argument curieux : la France n'aurait pas la superficie suffisante pour justifier un régime fédéral. Les contre-exemples de la Suisse à l'Allemagne ne manquent pourtant pas. F.-X. Aubry, *op. cit.*

L'évolution du principe d'unité est aussi associée, au sein de la RREC, à celle du principe d'égalité.

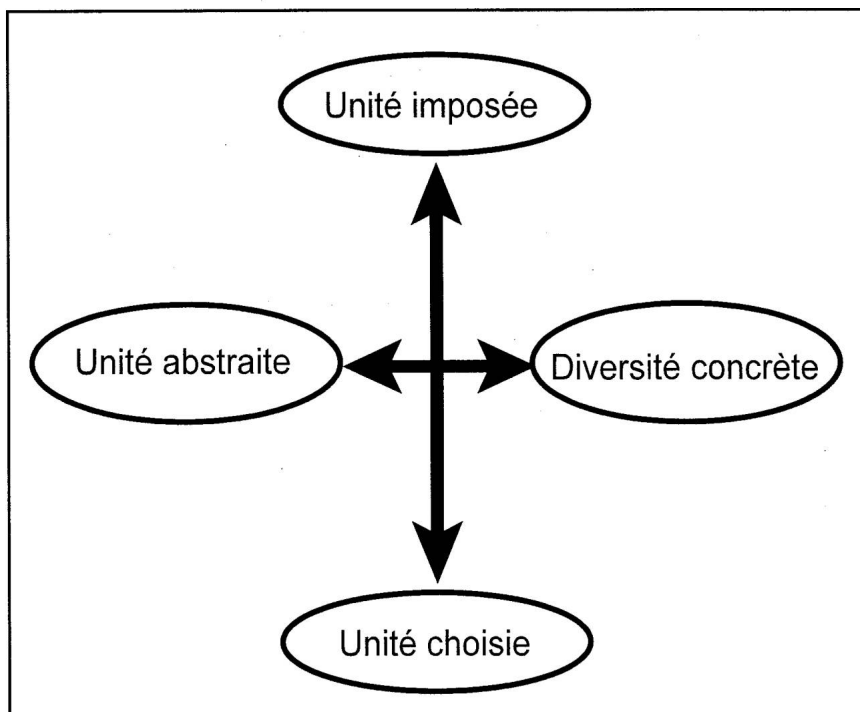


Figure 27 : La récursivité plutôt que la linéarité des principes

c) L'évolution du principe d'égalité : vers la prise en compte des situations concrètes

On sait, depuis Tocqueville, que l'égalité est une valeur structurante de la vie politico-institutionnelle française. C'est en son nom que les révolutionnaires abolissent les privilèges personnels et territoriaux. Mais cette égalité, de même que le cadre dans lequel elle s'exerce – la nation – est abstraite. Elle a d'ailleurs un rapport consubstantiel à l'unité puisqu'elle ne peut se définir que dans un espace unitaire.

La critique marxiste d'abord, puis l'État providence avec ses droits sociaux¹² l'ont faite évoluer dans le sens d'une prise en

¹² F. Ewald, *L'État providence*, Paris, Grasset, 1995.

compte des situations concrètes. Mais cette évolution a surtout concerné les individus et peu les institutions territoriales. En effet, dans ce registre, l'uniformité, c'est-à-dire l'application du même statut à la ville de 500 000 habitants et au village de 500, perdure non sans quelques ouvertures.

Jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel du 9 mai 1991 « statut de la Corse », on soutenait généralement que l'indivisibilité de la République impliquait l'uniformité statutaire des collectivités territoriales de même niveau. Avec cette décision, le juge constitutionnel semble abandonner cette exigence d'identité institutionnelle des collectivités dont étaient exemptés les seuls territoires d'Outre-mer, la Corse et les communes de Paris-Lyon-Marseille. Et A. Roux en concluait en 1993 que « c'est là, semble-t-il, la porte ouverte à un processus de diversification beaucoup plus prononcé qu'actuellement du système institutionnel local pouvant déboucher sur la coexistence de multiples collectivités ayant chacune un statut spécifique »¹³. Néanmoins, c'est principalement dans le domaine de l'intercommunalité le législateur a créé une certaine diversité statutaire. Avec la reconnaissance du droit à l'expérimentation, la réforme constitutionnelle de 2003 autorise, sur habilitation législative et dans une perspective de généralisation, les collectivités territoriales à se saisir de certaines compétences. Si l'encadrement est strict, il s'agit quand même de l'évolution la plus importante concernant le principe d'égalité qui se voit affaibli. On retrouve ici les mêmes développements que ceux relatifs à l'évolution du principe d'unité. Une évolution complexe du principe d'égalité consisterait à rompre l'uniformité statutaire en prenant en compte les inégalités de situation. Cela reviendrait, comme pour les cas individuels, à traiter inégalement des situations inégales. Ainsi, par exemple, si certaines compétences comme le développement économique peut être utilement pris en charge par de grandes villes, il ne peut pas l'être par des communes rurales. Il reste – et ce n'est pas une mince affaire – à garantir, d'une part, une égalité de traitement entre les situations identiques et, d'autre part, à assurer aux communes les moins dotées de ressources la possibilité de profiter de la solidarité nationale.

¹³ A. Roux, *op. cit.*, p. 68.

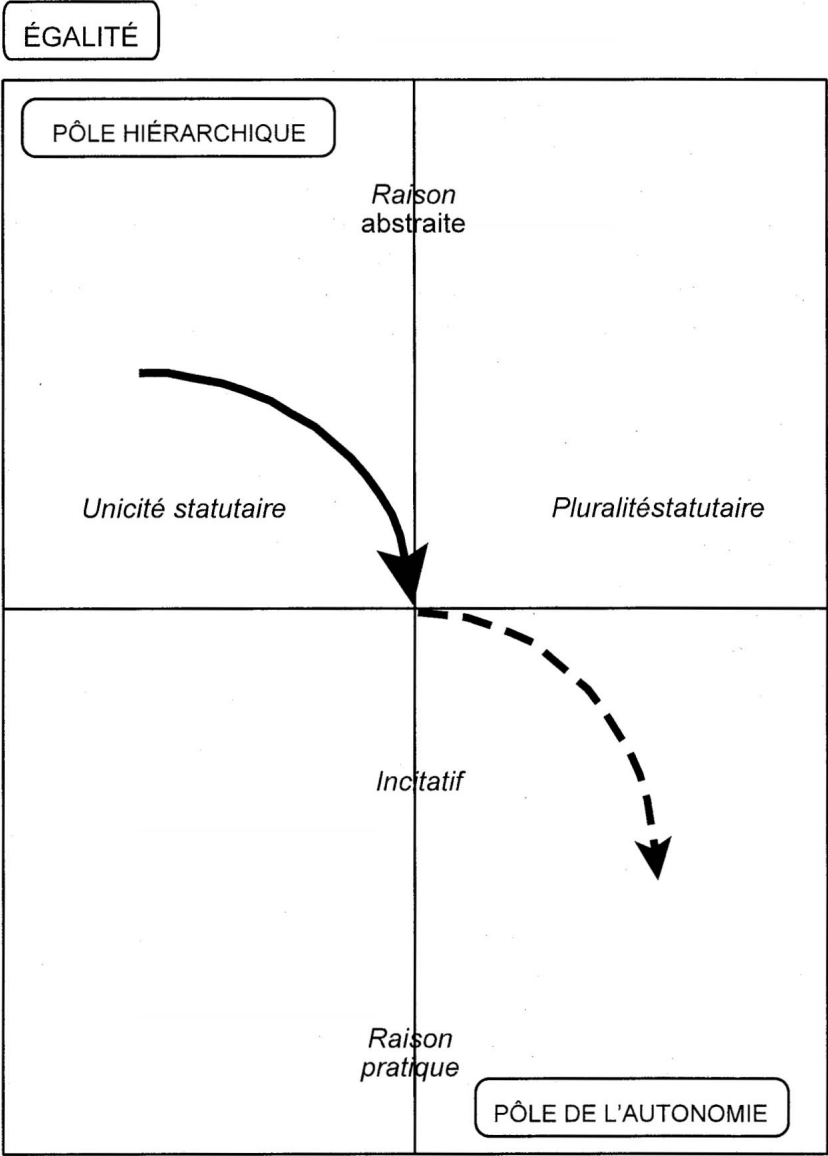


Figure 28 : Le parcours du principe d'égalité

Enfin, l'égalité a longtemps été diffusée par le centre.

d) *La trajectoire du principe de centralité*

Son rôle dans la Révolution a fait de Paris le centre politique incontesté que le centralisme monarchique avait créé. Ce centre, lieu focal de la nation et de la direction de l'État, n'a pas cessé, dans tous les registres de l'activité, d'augmenter son emprise sur l'ensemble du territoire. Les communes ont, comme nous l'avons vu, longtemps subi le centralisme politico-administratif « étatico-parisien ». Et il n'est pas innocent que ce soit le maire de Marseille qui ait réalisé la décentralisation qu'appelaient l'évolution des sociétés locales et la crise de l'État.

Avec la suppression de la tutelle et la dynamisation des acteurs locaux, le principe de centralité a nettement changé de nature. Perdant de fait son omnipotence, l'État a consenti une nouvelle marge de liberté aux communes en même temps qu'il poursuivait un mouvement de déconcentration visant à reconnaître au préfet une autorité sur les services déconcentrés de l'État. Cette évolution vers l'autonomie des communes peut être discutée.

Selon F.-X. Aubry¹⁴, la décentralisation n'a jamais été appliquée en France car les collectivités locales ne disposent pas de l'autonomie suffisante. La décentralisation est un « modèle issu du droit public allemand, sous le terme *Selbstverwaltung* – auto-administration –, inventé au XX^e siècle, [...], il s'agissait presque d'autogestion locale »¹⁵. Cet État « demeure donc principalement unitaire et donc principalement centralisé », ce qui amène l'auteur à parler d'un État semi centralisé correspondant au modèle hiérarchique¹⁶. En effet, les « bureaux

¹⁴ F.-X. Aubry, *Essai sur la semi-centralisation*, Paris, LGDJ, 1992.

¹⁵ « Entretien avec F.-X. Aubry », *Pouvoirs locaux*, n°16, avril 1993, p. 36-37.

¹⁶ Il faut toutefois signaler que pour d'autres auteurs, la France serait sortie de « l'option hiérarchique » caractéristique du modèle napoléonien pour prendre « l'option égalitaire » dans laquelle – comme dans le fédéralisme américain, belge ou le quasi-fédéralisme espagnol – l'État dispose de trois moyens d'action : la définition d'un cadre législatif aux politiques locales, les cofinancements éventuels et le déferé. Mais, à la différence des pays précités, les collectivités territoriales françaises, comme nous l'avons vu, ne possèdent pas de pouvoir législatif, ce qui amène certains comme J. Ziller à parler de « fédéralisme administratif ». J. Ziller, « L'administration territoriale en Europe », *Administration*, n° 69, octobre décembre 1995, p. 75-78 et Y. Meny, *Politique comparée*, Montchrestien, 4^e édition, 1993.

parisiens » demeurent puissants et le préfet est loin d'être le seul « patron » local de l'État. La logique de la sectorisation de l'action de l'État perdure sous la pression des appareils qu'elle a créés. Un « *aggiornamento* » administratif demeure nécessaire pour mettre en oeuvre une réelle déconcentration.

De même, l'État, par le biais de son représentant local, doit se garder d'une volonté de « reprise en mains » de l'action locale. Partenaire disposant d'une certaine capacité d'orientation, il doit assurer son rôle dans le contrôle de légalité des actes des collectivités locales. Disposant de plus de crédits déconcentrés il pourrait, dans un processus de décision complexe, permettre une prise en compte négociée, comme intégrée, de l'intérêt général qu'il représente au coeur des actions locales. Mais, réciproquement, sur la scène politique, les élus locaux ne doivent pas s'évader des enjeux localisés dans le cadre de mandats nationaux. Le fameux cumul des mandats demeure un élément de centralisation latente qu'il faut encore réduire¹⁷.

En guise de synthèse, on peut sommairement identifier ce que pourrait être une évolution complexe du contenu des principes constitutifs de la représentation des relations État-communes :

- pour le principe de légalité, il s'agit principalement d'un mouvement vers des règles réflexives, diversifiées et négociées, permises par un processus de décision complexe ;
- pour le principe d'unité, l'ouverture d'une latitude de choix statutaire pour les communes, avec des compétences à la carte à l'intérieur d'un cadre unitaire plus choisi que contraint, pourrait constituer une voix féconde ;
- concernant le principe d'égalité il s'agit, là encore, de rompre l'uniformité statutaire des communes et ainsi de permettre une meilleure prise en compte des inégalités de situation ;
- enfin, en matière de centralité, l'État doit accéder à une meilleure déconcentration et plus orienter et arbitrer qu'agir directement.

¹⁷ L'incompatibilité d'une fonction exécutive locale (maire, présidence de conseil général, présidence du conseil régional) avec un mandat national semble indispensable dans cette perspective.

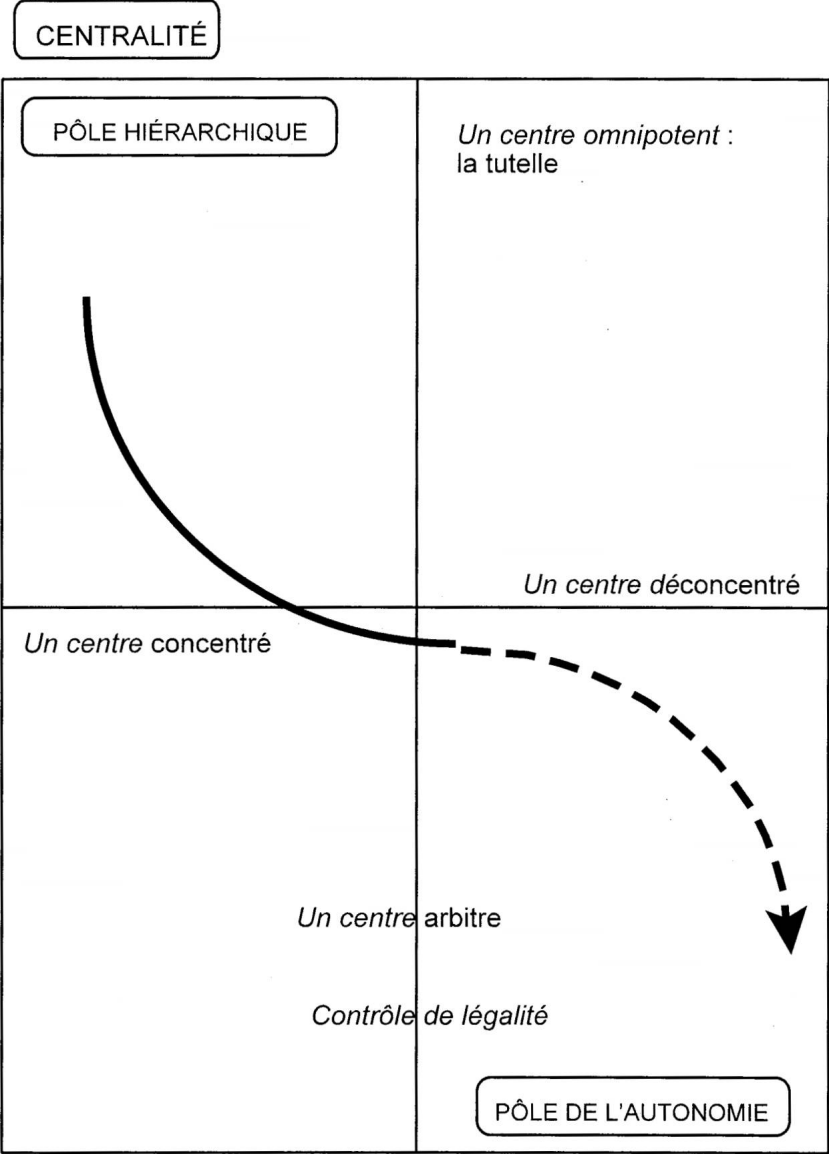


Figure 29 : La trajectoire accusée du principe de centralité

Une telle évolution, pour engagée qu'elle soit, est loin d'avoir permis de sortir d'une RREC de type hiérarchique et d'inspiration jacobine. Au titre des explications, il ne faut pas négliger le fait que les représentations politiques et juridiques du monde sont solidaires de représentations scientifiques. C'est la raison pour laquelle il nous semble possible, sinon pertinent, d'aborder la RREC sous l'angle de ses rapports avec les représentations scientifiques, et notamment le « contrat social épistémologique » auquel elles sont associées.

2) La nature épistémologique de la représentation des relations
État-communes : une dominante cartésiano-positiviste

a) *La représentation des relations État-communes et les représentations scientifiques*

Les représentations sociales du monde dépendent beaucoup, à l'époque moderne où la science s'impose, des représentations scientifiques. On sait combien les révolutionnaires français ont été influencés par les Lumières et, à travers elles, par la représentation newtonienne du monde et combien la pensée comtienne a pu inspirer les républicains. Nous avons tenté de montrer qu'à travers le technocratisme, ce type de représentation a dominé l'action publique au moins jusqu'aux années 1960. Depuis lors, on a vu apparaître, d'abord marginalement, puis de manière plus significative, d'autres façons de concevoir et de mettre en oeuvre l'action des pouvoirs publics – dont relève la décentralisation – qui révèlent l'existence d'autres types de représentation. Ces représentations renvoient de manière latente aux visions du monde qui se sont développées d'abord dans les sciences contemporaines – notamment la physique – puis, plus généralement, dans le cadre des théories de la complexité. Ces nouvelles représentations n'ont cependant pas beaucoup pénétré la représentation des relations État-communes qui demeure imprégnée par le cartésianisme et par le positivisme. Parmi les dualités suivantes, cette représentation (la RREC 5 beaucoup moins que la RREC 1) privilégie le premier terme :

<i>hiérarchie</i>	<i>autonomie</i>
Abstrait	concret
Ordre	désordre
Unité	pluralité
Uniformité	diversité
Déterminisme	indétermination

Mais, une évolution s'est produite entre la représentation révolutionnaire napoléonienne (RREC 1) et les représentations associées à la décentralisation de 1982 (RREC 4) et à celle de 2003 (RREC 5). Il apparaît que cette dernière représentation est, comme nous l'avons vu, moins jacobine que les précédentes. Il faut voir maintenant qu'elle est aussi moins strictement associée au « contrat social épistémologique » cartésien et positiviste.

b) La représentation des relations État-communes et les « contrats sociaux épistémologiques »

Nous avons vu qu'un « contrat social épistémologique » détermine ce qu'est la science, comment on en fait et comment on l'évalue. Il repose principalement sur des hypothèses sur la nature de la « réalité » et sur la meilleure manière de la saisir et de l'expliquer. Rappelons que J.-L. Le Moigne distingue deux grands types d'hypothèses : celles relevant du cartésianisme, du positivisme et du réalisme et celles qui participent du constructivisme.

Essayons de situer les représentations des relations État-communes dans un espace épistémologique structuré autour de cette distinction.

- *par rapport aux hypothèses gnoséologiques :*
- *entre ontologie et phénoménologie*

Il est permis de penser qu'avec le développement de la recherche des territoires pertinents de l'action (intercommunalité, « pays »), on tend vers une reconnaissance du caractère construit de la « réalité ».

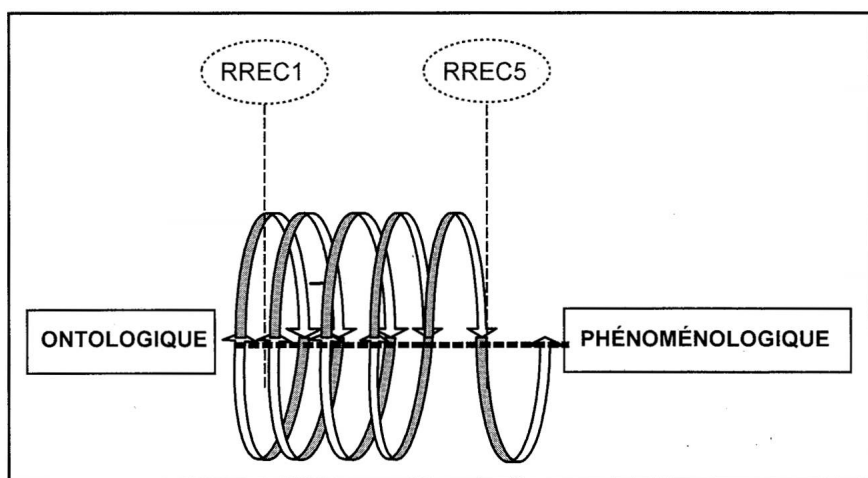


Figure 30 : Le positionnement épistémologique de la RREC

- *entre déterminisme et téléologie*

À un monde local déterminé par des lois exogènes ainsi qu'on se le représentait dans les années 1960 – hypothèse déterministe – tend à se substituer la vision de collectivités qui, par les projets qu'elles élaborent et mettent en oeuvre, changent le monde – relevant de l'hypothèse téléologique (ex. le « pays »).

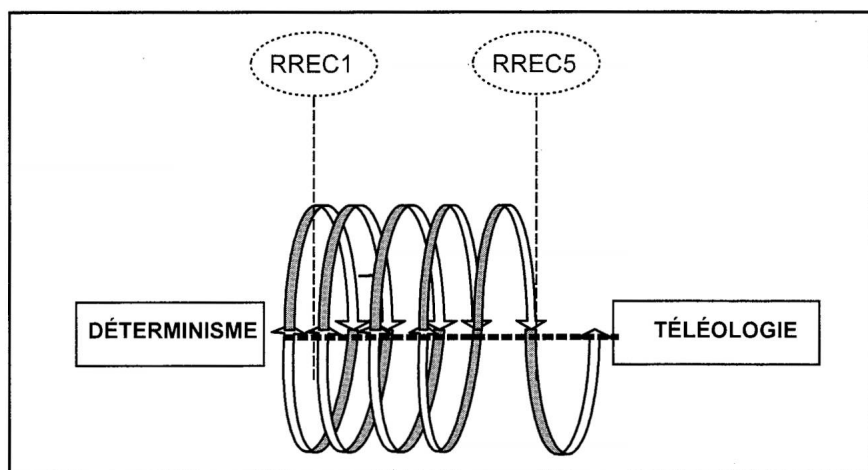


Figure 31 : Le positionnement épistémologique de la RREC : entre déterminisme et téléologie

- *entre les principes méthodologiques de référence :*
- *entre modélisation analytique et modélisation systémique*

Nous l'avons vu, les politiques sectorielles, fondées sur une démarche analytique, tendent peu à peu à laisser la place à des politiques tentant de penser les interrelations entre les différentes dimensions d'un phénomène (ex. l'exclusion).

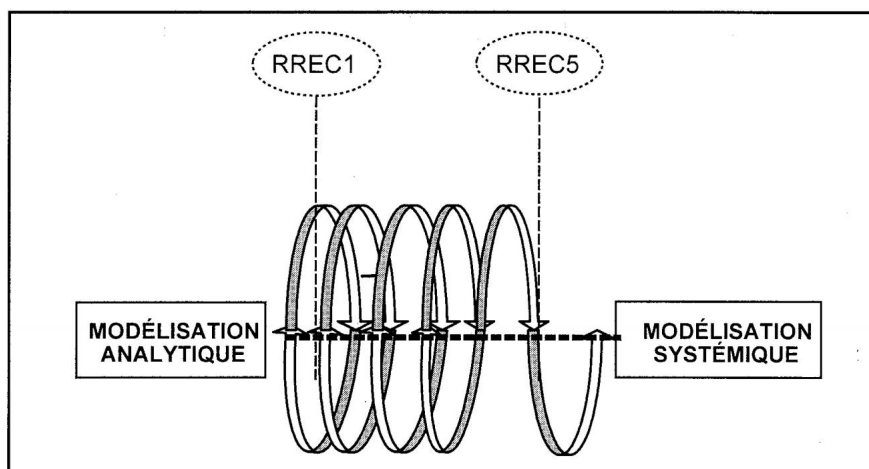


Figure 32 : Le positionnement épistémologique de la RREC entre modélisation analytique et modélisation systémique

- *entre raison suffisante et action intelligente*

La raison technocratique semble être peu à peu remplacée par ce que nous pourrions appeler la raison politique. Si la première tend à juger les choses en raison, la seconde les apprécie plus quant à leur pertinence.

Les représentations des relations État-communes que nous avons construites à partir de l'évolution du statut communal, en adoptant une démarche mobilisant aussi le schème d'intelligibilité herméneutique, restent à dominante cartésienne et positiviste. Nous pensons qu'une modification de cette dominante dans le sens du constructivisme favoriserait, de manière décisive, la décentralisation.

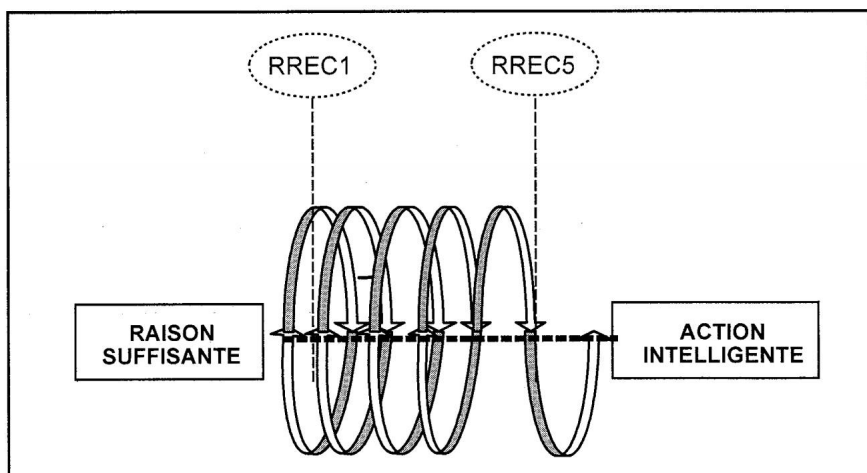


Figure 33 : Le positionnement épistémologique de la RREC : entre raison suffisante et action intelligente

Si la RREC 5 apparaît beaucoup moins hiérarchique que la RREC 1, elle le demeure néanmoins. Nous en avons jusqu'à présent examiné les raisons politico-juridiques d'une part, et scientifiques et épistémologiques d'autre part.

Elles sont, de notre point de vue, essentielles, mais il en est d'autres qui concernent la forme hiérarchique en général, et qu'il n'est pas inutile d'évoquer.

c) D'autres raisons à la vigueur de la forme hiérarchique

Si le modèle hiérarchique perdure, c'est qu'il est nourri par un habitus politico-administratif vigoureux et ancien, mais c'est aussi parce qu'il représente une « forme » de simplification qui a cours bien au-delà du droit¹⁸. Il s'agit en fait d'une représentation commode dont le caractère d'évidence ne manque pas de nous interpellier. En effet, constatons avec D. de Béchillon que non seulement nos représentations hiérarchiques de la matière et du

¹⁸ D. de Béchillon, « L'ordre juridique est-il complexe ? », D. de Béchillon (dir.), *Les défis de la complexité. Vers un nouveau paradigme de la connaissance*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 54.

vivant abondent mais, le plus surprenant, c'est que nombre d'entre elles se sont formées avant qu'on ait pu vérifier leur pertinence. Le monde social est aussi volontiers pensé selon ce modèle hiérarchique. Une telle prégnance appelle quelques éléments d'explication.

La forme hiérarchique peut apparaître comme rassurante dans la mesure où, comme c'est le cas de l'État en France, elle postule l'existence d'une autorité non discutée qui décide sans connaître « ni l'agon, ni le doute, ni la tergiversation, ni l'ambiguïté »¹⁹. Des motifs psychanalytiques peuvent être invoqués pour expliquer la vigueur de la forme hiérarchique. Et en marchant sur les traces de P. Legendre²⁰, on peut établir un lien entre la hiérarchie, la figure du Père et le complexe d'Oedipe.

De même, la crainte du désordre et l'angoisse de l'*hybris* sont de nature à favoriser le recours à la forme hiérarchique. La culture française, marquée par le cartésianisme et la démarche analytique, semble rétive à l'appréhension de la complexité et tend à rechercher des principes d'ordre dans le foisonnement des phénomènes. C'est souvent la structure hiérarchique que le rationalisme applique au monde phénoménal.

Ainsi donc la hiérarchie, forme ordonnée et simple, s'impose au détriment de représentations plus riches, intégrant une part de désordre, et donc plus complexes. Pourtant, à bien des égards, la poursuite de la décentralisation nécessite une RREC plus complexe sortant à la fois de sa double inspiration jacobine et cartésiano-positiviste.

La décentralisation est aujourd'hui au milieu du gué. La dynamique introduite par les lois Defferre a modifié les règles du jeu local, assurément le jeu, mais pas encore le cadre dans lequel il s'opère. Or, la décentralisation bute sur ce cadre institutionnel, fiscal et administratif.

¹⁹ *Ibid.* p.56.

²⁰ P. Legendre, *L'amour du censeur, essai sur l'ordre dogmatique*, Paris, Le Seuil, 1974.

Des appels fréquents à la « remise en ordre » locale témoignent de la perception d'un problème par les acteurs. Mais, en même temps, ils annoncent la manière dont on entend le résoudre : l'ordre. Dans cette aspiration se lit l'influence de « nos démons » séculaires : l'attrait pour la hiérarchie, le goût de la simplification et le penchant pour l'uniformité. Nos édifices classiques et leurs jardins « à la française » en matérialisent l'expression. Sous les atours de la belle et bonne raison, c'est en fait sa version névrotique qui apparaît : la rationalisation, c'est-à-dire une attitude cognitive qui « consiste à vouloir enfermer la réalité dans un système cohérent »²¹. L'esprit public français, plus que d'autres, est menacé par « le délire de la cohérence absolue »²². À l'heure de la mondialisation, ce péril peut s'avérer fatal.

Avec la même audace que G. Defferre mais avec, en plus, une connaissance manifeste de la pensée complexe, le législateur pourrait utilement modifier le statut communal dans le sens d'une plus grande autonomie. Pour ce faire, il doit lutter contre son penchant traditionnel pour la simplification, son immodestie réglementaire et son classicisme culturel. Le combat n'est pas gagné d'avance. Une telle démarche induit-elle une conversion radicale au libéralisme ? S'agit-il d'un retour à « l'État minimalitaire » de B. Constant ?

Dans ce genre d'alternatives familières – l'État ou le marché, la réglementation ou la liberté, le socialisme ou le libéralisme –, reprises *ad nauseum* par des débats politiques paresseux et caricaturaux, se révèle une fois de plus le tropisme dichotomique que « nos démons » donnent à notre regard sur le monde. Il faut le refuser et préférer la conjonction à l'exclusion.

En matière de décentralisation, comme en général, l'autonomie ne va pas sans solidarité, sans une « éco-dépendance ». Aucune organisation sociale n'existe sans son environnement, elle en est consubstantiellement dépendante. La commune n'échappe pas à la règle. Insérée dans un

²¹ E. Morin, *Introduction à la pensée complexe*, op. cit., p. 94.

²² *Ibid.*, p. 97.

territoire qui la définit, elle en est de fait solidaire. L'action de l'État est donc nécessaire pour rappeler ces relations de solidarité à des communes qui les auraient méconnues.

La décentralisation communale, qui signifie une plus grande autonomie institutionnelle, économique et financière des communes doit s'accompagner d'une action compensatrice de l'État. À tout supplément de liberté doit correspondre un surcroît de solidarité sans lequel le système sociétal est menacé de dissolution et de brutales recompositions. Ainsi, au risque de déroger aux catégories classiques du classement politique, il apparaît nécessaire de concilier, de manière complexe, la liberté d'action et la contrainte de solidarité.