



HAL
open science

La décentralisation contre "La société bloquée"

Jean-Yves Nevers

► **To cite this version:**

| Jean-Yves Nevers. La décentralisation contre "La société bloquée". 2008. halshs-00214300

HAL Id: halshs-00214300

<https://shs.hal.science/halshs-00214300>

Preprint submitted on 24 Jan 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La décentralisation contre "La société bloquée"¹

Jean-Yves Nevers
CERTOP, Université de Toulouse 2 et CNRS

Les réformes de décentralisation mises en oeuvre en France de 1981 à 1985 n'ont pas entraîné chez les spécialistes plus de passions qu'elles n'en ont suscitées dans l'opinion publique. La décentralisation était devenue l'arlésienne de la vie politique française. Lorsqu'elle parut enfin, la surprise fut brève. Les uns n'y croyaient plus, d'autres l'avaient imaginée autrement et doutèrent qu'il s'agissait bien d'elle. Certains eurent l'impression désagréable d'un "déjà vu". A beaucoup, elle parut terne et anodine. Bref, indifférence, déception, attentisme et scepticisme ont accueilli la "*grande affaire du septennat*", la "*révolution tranquille*" et l'avènement de la "*nouvelle citoyenneté*". De "*la décentralisation sans illusion*", ouvrage d'un ancien préfet hostile aux réformes (VIE J E, 1982) au "*Sacre des Notables*", livre collectif plutôt bienveillant (RONDIN J, 1985), la plupart des nombreuses études concernant les réformes étalent un même sentiment de désenchantement né autant de la frustration engendrée par le peu d'intérêt que l'opinion publique accorde à la décentralisation que d'une évaluation critique des limites de celle-ci.

La décentralisation socialiste semble être le lieu de tous les paradoxes: paradoxe d'une réforme "historique" - pour certains sans précédent depuis Napoléon ou 1884 - mais réalisée dans l'indifférence des citoyens, paradoxe de l'opportunité d'une politique de décentralisation dans une conjoncture économique qui ne semblait pas en justifier l'urgence, paradoxe d'une réforme qui répondait plus aux enjeux sociaux et politiques des années 1970 qu' à ceux des années 1980, paradoxe encore d'une réforme institutionnelle et juridique qui débouche sur un "non changement social", paradoxe d'une décentralisation de gauche qui consacre le pouvoir des notables et ouvre un terrain d'action à des politiques locales néo-conservatrices... Mais le premier des paradoxes - que nous voudrions discuter dans ce texte - concerne la **possibilité même** d'une réforme décentralisatrice en France.

On peut s'étonner en effet que dans un Etat centralisé ou paralysé par le pouvoir périphérique des notables, dans une société dite bloquée et après tant d'années de débats et de tentatives avortées, un gouvernement - qui plus est de gauche, c'est-à-dire réputé à tradition "jacobine" - ait pu en quelques années réussir à imposer une réforme juridique et institutionnelle dont l'ampleur est unanimement soulignée. La surprise suscitée par ce qui apparaît alors comme un succès paradoxal sinon des réformes du moins d'une action réformatrice alimente logiquement un premier type d'interrogations sur les caractéristiques et la nature de la stratégie choisie et appliquée par le gouvernement. Pour beaucoup d'analystes, c'est en effet principalement au choix d'une bonne stratégie

¹ Texte écrit en 1989. Une version a été publiée dans : Hirschhorn M., (sous la direction de), **La décentralisation : une évaluation sociologique**, Université d'Orléans, 1992, pp 11-30.

de changement que les Français doivent le succès d'une décentralisation qu' "*aucun gouvernement n'avait su (...) faire aboutir*" (1) (RONDIN J, 1985).

Mais il suscite aussi une autre interrogation qui dissout l'apparent paradoxe du "succès" de l'action décentralisatrice. Car en effet ce succès ne constitue un paradoxe que pour ceux-là mêmes qui estimaient que toute action décentralisatrice était impossible ou du moins très difficile à mener à terme compte tenu de l'analyse qu'ils faisaient de l'administration locale et de la société dans son ensemble. La société française était-elle réellement aussi bloquée, l'Etat aussi englué dans les rets de la "régulation croisée" et les notables aussi attachés au tutorat des bureaucrates que ne l'affirmaient Michel Crozier et ses disciples? N'y a-t-il pas eu surestimation des obstacles et, en définitive erreur de diagnostic? Et, paradoxe ironique, la révolution tranquille de la décentralisation ne s'est-elle pas faite contre "*La société bloquée*" comme, toute proportion gardée, la révolution de 1917 s'était faite selon le mot de Gramsci contre "Le Capital", c'est-à-dire en faisant "*éclater les schémas critiques à l'intérieur desquels l'histoire ... aurait du se dérouler...*" (GRAMSCI, 1975). Autrement dit, le succès si facile de l'action réformatrice gouvernementale n'est-il pas au regard de la théorie de la Société bloquée un fait polémique débouchant sur une véritable mise en cause de l'approche théorique développée par Michel Crozier?

Le succès de la réforme : une affaire de stratégie ?

Il suffit de parcourir la littérature très abondante consacrée à la décentralisation dans les années soixante-dix pour s'apercevoir qu'y progresse un sentiment de scepticisme sur les possibilités d'une réforme gouvernementale. Ce sentiment tourne même au défaitisme dans les trois dernières années du septennat de Giscard d'Estaing lorsque le projet d'une "*Loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales*" qui devait être le "*monument législatif*" du septennat n'est plus après sa prise en main par le Sénat que le support d'un chétif édicule et dont il devenait de plus en plus évident qu'il serait même voué au placard jusqu'aux élections présidentielles (2). En bref, bien que la décentralisation soit la valeur politique la mieux partagée - qui s'avouerait centraliste? - aucun gouvernement ne pouvait la faire. Tout semblait confirmer la pertinence des analyses développées par Michel Crozier et ses disciples : le système politico-administratif français est bloqué, c'est-à-dire qu'il est incapable de se réformer lui-même ou lorsqu'une action réformatrice est tentée de l'intérieur, elle est inévitablement récupérée, neutralisée ou mieux, détournée en vue d'un renforcement du système. C'est bien souvent par une révérence à la "Société bloquée" que se concluent maintes analyses des diverses tentatives de réforme (TOULEMONDE B, 1979).

Comme l'ont noté la plupart des observateurs, peu de réformes de cette envergure n'ont été engagées avec autant de célérité, de vigueur et de persévérance. Le premier projet de loi - "*relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*"- est mis en discussion à l'Assemblée Nationale moins de deux mois après la formation du gouvernement Mauroy et une ultime loi - limitant le cumul des mandats- est votée trois mois avant les élections législatives de mars 1986. Entre temps, pas moins de 33 lois et 219 décrets d'application auront été promulgués (MENY Y, 1988). Le plus remarquable n'est cependant pas le volume de cette production juridique - les gouvernements précédents ont légiféré tout autant - mais le fait que "sur le terrain" les réformes ait été réellement appliquées sans s'enliser dans des procédures interminables. Ainsi par exemple, les négociations pour préparer le partage des

administrations préfectorales entre les Commissaires de la République et les nouveaux exécutifs des départements, engagées dès septembre 1981, sont achevées peu après la promulgation la loi du 2 mars 1982 (DUPUY F et THOENIG JC, 1982). De même, malgré la complexité des problèmes posés et de fortes potentialités de conflits, le statut des deux autres grandes administrations départementales, les DDE et les DDASS, a été réglé dans des délais très brefs.

De ce point de vue, comparée aux tentatives antérieures de réformes, l'action réformatrice du gouvernement apparaît bien comme un succès incontestable. Beaucoup d'observateurs attribuent principalement ce succès au choix d'une stratégie pertinente, c'est-à-dire d'une tactique adéquate, bien adaptée à une conjoncture elle-même très favorable. Les qualités de l'"état major" constitué autour du ministre de l'Intérieur Gaston Defferre, l'autorité personnelle et l'expérience de celui-ci sont aussi très souvent mises en avant. Comme l'ont expliqué les promoteurs de la réforme, la stratégie adoptée visait à profiter de rapports de force très favorables, de l'"état de grâce" et du désarroi des partis de droite pour porter un premier coup décisif au cœur du système politico-administratif local - c'est le but de la première loi supprimant la tutelle et les préfets - pour créer une situation irréversible et un déséquilibre engendrant une dynamique réformatrice continue. Evitant de mettre en discussion une loi englobant tous les aspects de la décentralisation, procédure qui aurait exigé des délais et risqué de mobiliser toutes les "oppositions sectorielles", le gouvernement a choisi de procéder par étapes "*selon un processus dynamique où chaque loi appelle la suivante, la rend nécessaire...*" (WORMS JP, 1984, 1985).

Lorsque est formé le premier gouvernement de gauche, l'essentiel de la réforme est déjà prêt et il faut aux spécialistes une certaine mauvaise foi ou une croyance aveugle à la mauvaise foi des partis de gauche (on ne prête qu'aux riches!) pour être "surpris" par la mise en chantier effective de la réforme. Il est vrai que le projet de décentralisation, bien qu'inscrit au programme de François Mitterrand, n'a pas constitué un des thèmes dominants de la campagne électorale du candidat socialiste. La promptitude avec laquelle a été engagée la procédure a bien évidemment bénéficié de l'existence d'un important travail législatif réalisé antérieurement notamment dans le cadre de l'élaboration, par le Sénat, de la loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales. Du côté des partis de gauche des projets étaient prêts, le Parti socialiste avait déposé à plusieurs reprises des propositions de lois très complètes, en 1978 et 1980 notamment. Non seulement ces projets comportaient pour l'essentiel l'ensemble des dispositions qui seront soumises au parlement mais ils abordaient plusieurs aspects -fiscalité, regroupement et coopération intercommunale, relations entre la population et les élus - qui ne figureront pas dans le train des réformes votées entre 1981 et 1985 (LALUMIERE C, 1979). Quant à la méthode adoptée pour faire "passer" les réformes, elle était déjà fixée depuis plusieurs années. La direction du parti socialiste avait prévu qu'en cas de victoire aux législatives de 1978 l'essentiel des réformes concernant la décentralisation devait être réalisé dans les trois mois suivant les élections. Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi déposée en 1980 par le parti socialiste, il est écrit que "*la réforme ne pourra réussir que si elle provoque d'emblée une rupture radicale de l'équilibre d'ensemble du système*" (cité dans VIE, 1982).

Le choix d'une telle stratégie de changement a été une composante fondamentale de la réflexion des experts du parti socialiste, très impressionnés par les thèses développées au sein du Centre de Sociologie des Organisations. De leurs travaux tous

les chercheurs proches de Michel Crozier concluent que les blocages et les capacités de résistance et de récupération du système des relations de pouvoir tissées entre les notables et les bureaucrates et/ou entre le centre et la périphérie sinon excluent du moins rendent extrêmement incertains l'efficacité d'une action réformatrice "pragmatique", imposée d'en haut et menée à l'intérieur de l'appareil administratif existant (3).

Dès 1970, tirant les leçons de son analyse du Phénomène bureaucratique et des événements de 1968, Michel Crozier préconisait des "*investissements institutionnels*" susceptibles de provoquer des "*crises constructives*" dans le système politico-administratif (M CROZIER 1970). Quelques années plus tard lui même et JC Thoenig écrivaient en conclusion d'une étude commandée par A Peyrefitte en vue d'élaborer un projet de réforme: "*l'ampleur du changement à accomplir peut naturellement effrayer. Seule une nuit du 4 août paraît a priori possible*" (PEYREFITTE A, 1976). En 1979, dans une synthèse très pessimiste, Bernard Toulemonde constatant que "*la réforme des collectivités locales se heurte à une résistance considérable*" et que "*la centralisation suppose, pour être renversée, un effort colossal*", opposait une "*stratégie de rupture, rapide et globale qui comporte des risques tels qu'elle se révèle impossible à mener*" et la "*méthode pragmatique limitée à des actions ponctuelles*" appuyée sur la recherche du consensus des intéressés mais qui aboutit l'émascation des innovations les plus audacieuses (TOULEMONDE B, 1979). Les leçons des expériences passées furent d'autant mieux comprises que plusieurs protagonistes importants - et parmi eux Jean-Pierre Worms, rapporteur de la commission parlementaire - ont apporté une contribution directe à la théorie du pouvoir notabiliaire.

Fausse rupture et compromis minimal?

L'idée selon laquelle le "succès" de l'action réformatrice du gouvernement se résume au choix d'une tactique judicieuse appliquée dans une conjoncture favorable est fragile et ambiguë. S'agissant de la conjoncture, il faut rappeler que s'il est vrai qu'à la suite des élections locales de 1977 et 1979 et des élections présidentielles et législatives de 1981, la gauche disposait d'une base politique très solide, la droite restait largement majoritaire dans les municipalités et les départements, qu'elle dominait le Sénat et contrôlait l'Association des Maires de France, l' Association des Maires des Grandes Villes et l'Association des Présidents des Conseils Généraux (4). Les gouvernements précédents avaient bénéficiés de rapports de force au moins aussi favorables en particulier dans les conjonctures de 1969-1973 et 1974- 77. Quant à la tactique elle-même, malgré sa subtilité, il est difficile d'en faire la cause déterminante de la réussite de l'action réformatrice du gouvernement. Diverses méthodes, du projet global aux mesures fractionnées, de l'action "héroïque" à l'empirisme prudent, avaient été expérimentées auparavant sans succès (TOULEMONDE B, 1979) (5).

Il est clair que pour rendre compte de la réussite paradoxale de l'action décentralisatrice gouvernementale - en rappelant encore que cette réussite est évaluée en comparaison avec ce qui est présenté comme l'"échec" des expériences antérieures- il faut élargir l' approche et s'intéresser au contenu des réformes. Dans cette perspective plus stratégique que tactique, il existe un courant d'analyse très fourni et dont l'argumentation principale tend à démontrer que la portée réelle des changements juridico-institutionnels introduits par l'action gouvernementale est bien moindre que ne le laisserait paraître le volume des lois votées de 1982 à 1985. Cette thèse s'appuie principalement sur deux séries d'arguments.

On fait observer en premier lieu que les textes juridiques innovent assez peu, qu'ils consacrent plutôt des pratiques acquises, fruits d'une lente maturation antérieure. Ainsi souligne-t-on fréquemment que la tutelle exercée par le préfet sur les actes des communes avait été progressivement rognée par diverses réformes précédentes et qu'elle n'avait plus guère d'efficacité pratique. De même, on fait valoir que l'autonomie et le pouvoir de décision des présidents des conseils généraux et régionaux s'étaient peu à peu affirmés et que l'emprise du préfet sur l'élaboration des politiques et budgets départementaux et régionaux n'avait cessé de décroître. Des constatations identiques sont faites également à propos des transferts de compétences, notamment en matière d'urbanisme et d'interventions économiques où les collectivités locales avaient largement anticipées la loi. De ce point de vue, l'action réformatrice du gouvernement de gauche est présentée comme un simple "toilettage" du droit existant ou au plus, un réajustement juridico-institutionnel consacrant des nouvelles pratiques.

Un deuxième série d'arguments s'appuie sur les "lacunes", les "silences", les "non décisions" de la décentralisation socialiste. Tous les observateurs notent en effet que celle-ci a écarté trois problèmes cruciaux : la restructuration territoriale pierre d'achoppement des réformes antérieures, la fiscalité locale, vieux serpent de mer et la participation des citoyens, censée répondre à un objectif fondamental d'une décentralisation de gauche. Compte tenu de ces lacunes, voulues ou non, faites a priori ou concédées aux cours des négociations, l'action réformatrice gouvernementale apparaît alors assez limitée. Notons que l'abandon du regroupement des communes comme préalable à toute décentralisation était un fait acquis à la suite des protestations suscitées par le rapport Guichard (Commission de développement des responsabilités locales, 1977) et de l'enquête auprès des maires réalisée en 1977 par la commission Aubert. Le choix de maintenir et même de renforcer le département avait été fait dès 1974 par la commission Peyrefitte (PEYREFITTE, 1976). Quant aux problèmes des finances locales, ils ont toujours fait l'objet d'un traitement séparé. L'abandon des mesures concernant la participation des citoyens est (avec le statut des élus, également prévu) la "non-décision" la plus spécifique et sans doute la plus significative de la décentralisation socialiste.

Dans le cadre de cette approche stratégique, les mesures écartées ou abandonnées l'ont été afin d'assurer le succès rapide et irréversible des autres aspects de la réforme jugés plus fondamentaux par le gouvernement. Il fallait éviter que la réforme ne soit bloquée par l'expression des conflits qui n'auraient pas manqués de s'exprimer à propos des trois enjeux cités plus haut. Ecarter ceux-ci, c'était réaliser ce qu'Yves Meny appelle un "*programme commun minimum de la gauche et de la droite*" seul garant du succès de l'action réformatrice du gouvernement (MENY Y, 1988)(6).

Limitée à des mesures "symboliques" et/ou à un compromis minimum réalisant un large consensus, la réussite de la décentralisation socialiste apparaît ainsi beaucoup moins paradoxale qu'à première vue. S'explique du même coup la place de l'action du gouvernement socialiste comme un "moment" d'un processus plus large de décentralisation engagé dès le début des années 1970. La spécificité de cette action est d'être plus globale et radicale et surtout plus efficace que les actions antérieures mais elle reste fondamentalement inscrite dans une continuité. Et en même temps dans la rationalité d'un intérêt général : elle ne déborde pas en effet les limites d'un compromis

entre les exigences de ce qui est présenté comme un processus rationnel et nécessaire d'adaptation et l'obscur résistance des intérêts sectoriels et catégoriels.

En bref, dans cette optique, la décentralisation socialiste ne constitue pas la rupture qu'elle devait ou paraissait être, elle ne s'inscrit pas en contradiction par rapport aux politiques antérieures de décentralisation, elle n'articule pas son action réformatrice à une configuration différente d'intérêts sociaux. Elle se montre simplement capable de mobiliser plus de ressources politiques - ou de neutraliser plus d'oppositions - que précédemment. A cet égard, deux éléments d'ordre tactique ou stratégique ont pu contribuer à la décision du gouvernement de faire de la réforme une de ses priorités : des intérêts politiques étroitement partisans (assez clairs dans le cas de la réforme Paris/Lyon/Marseille qui si elle ne permit pas de limiter le pouvoir de Jacques Chirac à Paris évita à Gaston Defferre un échec à Marseille), une visée hégémonique plus globale : créer une coalition politique élargie et d'une autre nature que l'alliance PC-PS et/ou simultanément diviser l'opposition. Ajoutons sur ce dernier point que la réforme introduisant dans les scrutins locaux une certaine dose de représentation proportionnelle pourrait bien à terme, après 1989, se révéler un élément capital de réorganisation des alliances dans les conseils municipaux. Il n'est pas exclu d'ailleurs que cet objectif n'ait pas été soigneusement envisagé et pris en compte par les experts socialistes en 1982 (ou avant).

Les analyses qui présentent la réforme socialiste comme un compromis minimal ou une fausse rupture appellerait de nombreuses remarques. On pourrait discuter par exemple le caractère purement "symbolique" attribué au transfert de l'exécutif départemental et régional et à la suppression de la tutelle préfectorale et se demander pourquoi les gouvernements précédents n'ont pas réalisé ce "programme commun minimum" et rendu ainsi plus crédible leur rhétorique du changement. Est-ce vraiment au nom d'un attachement à de simples "symboles" que les partis de droite n'ont jamais inscrit dans leur projet de décentralisation la remise en cause du pouvoir des préfets? On peut véritablement en douter! Catherine Grémion et Jacques Rondin notent que le rôle des préfets et la question des interventions économiques furent les deux points qui "*continuèrent de diviser les deux chambres jusqu'à la fin des débats...Le Sénat refusa d'accepter le démantèlement complet de l'autorité des préfets...*" (RONDIN J, 1986, GREMION C, 1988). Autre question: l'absence de mesures concernant le regroupement communal et la participation des citoyens ou d'une réforme de la fiscalité locale n'est-elle que "stratégique"? L'exemple de la réforme des impôts locaux illustre clairement que des intérêts économiques fondamentaux sont en jeu et que seule leur prise en compte permet de comprendre la logique sélective du processus de décentralisation (7).

Quelles résistances au changement ?

Selon Michel Crozier, le système politico-administratif local constituait un formidable élément de conservatisme et de résistance au changement. En toute logique, comme l'avaient démontré les scénarios précédents et compte tenu des différents aspects du projet socialiste, une action visant à transformer le système devait se heurter à la convergence des oppositions d'au moins trois catégories d'acteurs:

- la technocratie étatique, c'est-à-dire les hauts fonctionnaires responsables des administrations tant au niveau central que dans les services extérieurs: les mesures renforçant l'autonomie des collectivités locales en particulier des départements

constituaient pour eux la menace d'une perte de pouvoir considérable avec parfois de certaines ou probables implications sur les carrières et les rémunérations.

- l'ensemble des personnels employés dans les services extérieurs qui pouvaient craindre une remise en cause de leur statut de fonctionnaire de l'Etat, estimé plus avantageux que celui des agents des collectivités locales.

- enfin, et c'est là le point crucial, tous les "notables", les détenteurs de ce fameux "pouvoir périphérique" censé paralyser l'Etat et la société française, c'est-à-dire non seulement la masse nombreuse des élus locaux mais encore tous les acteurs impliqués dans le système politico-administratif territorial.

Toutes les analyses inspirées des conceptions de Michel Crozier, dans leurs différentes variantes (8), affirment en effet l'existence d'une solidarité corporatiste fondamentale entre les représentants des intérêts locaux organisés et les responsables des bureaucraties étatiques. Cette solidarité fondée sur l'interdépendance fonctionnelle de leurs rôles et qui leur assure une "protection" vis-à-vis de la hiérarchie ou de leurs mandants et une légitimation réciproque est consubstantielle au concept même de notable au sens que lui donne Pierre Grémion. En toute logique, l'action réformatrice du gouvernement devait donc provoquer un large mouvement de protestation ou du moins de résistance de la part de l'ensemble des acteurs du « Système », les fonctionnaires territoriaux et élus locaux en particulier mais aussi des autres représentants attirés des intérêts sectoriels connectés aux différentes bureaucraties ministérielles et retranchés dans leurs "*isolats bureaucratICO-corporatistes*" (GREMION, 1976). La convergence de ces oppositions était prévue et justifiait le choix - sous l'influence des experts du Parti Socialiste - de la stratégie de type "blitzkrieg" appliquée en 1981 et qui devait commencer par trancher le noeud gordien du système: le pouvoir préfectoral. Rappelons pour mémoire que Michel Crozier avait tiré d'autres implications stratégiques : pour lui seule une stratégie de **contournement** du noyau dur du système, le département, pouvait assurer le "succès" (mais le succès pour qui et pour quoi?) d'une action décentralisatrice. Il fallait plutôt miser sur le "*maillon le plus faible*", la région, jeune institution moins pervertie par le jeu des notables et des bureaucrates et plus susceptible d'être investie par les forces vives et autres nouvelles élites grâce à l'élection d'une assemblée au suffrage direct (9).

Or, il a été unanimement constaté que les oppositions attendues ne se sont pas ou peu manifestées. Et on peut supposer que quelque fût la tactique employée pour faire passer les lois, il n'en aurait pas été différemment. D'après Catherine Grémion et Jacques Rondin, assez laconiques sur ce point, le mécontentement des hauts fonctionnaires dépouillés d'une partie de leur champ d'activité et de contrôle par la loi sur le transfert des compétences aurait été relayé par certains ministres et aurait provoqué un débat au sein du gouvernement, débat à l'origine du renvoi à plus tard du « *volet financier de la réforme* ». En outre, si les syndicats représentants les fonctionnaires des administrations territoriales ont émis des réserves, des craintes et des propositions, ils n'ont pas vraiment mobilisé leur base et ont accepté de négocier le nouveau statut de la fonction publique territoriale. En réalité, seuls une fraction des partis de droite, le RPR en particulier, ont vigoureusement combattu, au Sénat et à l'Assemblée Nationale, le projet socialiste et, comme on l'a vu, se sont opposés constamment au démantèlement du pouvoir du préfet. On pourrait considérer de ce point de vue qu'ils ont été les porte-parole de la résistance du système et des notables. On remarque que l'opposition au projet de décentralisation n'a débordé le cadre parlementaire que sur quelques aspects politiquement très sensibles comme la réforme

Paris Lyon Marseille et sur la loi sur le statut spécifique de la Corse. Elle n'a jamais suscité une mobilisation politique et sociale comparable aux manoeuvres et aux pressions qui se sont exercées lors des nationalisations ou au puissant mouvement social qu'a entraîné le projet de réforme de l'Ecole publique. Bref, on n'a pas vu les élus locaux descendre dans la rue pour réclamer "leur" préfet ! Et ni l'Association des Maires de France, ni l'Association des Présidents des Conseils Généraux n'ont condamné le projet gouvernemental. Enfin, après 1986, le gouvernement de Jacques Chirac n'a nullement remis en cause la décentralisation socialiste et restauré les préfets bien que quelques modifications apportées dans certains domaines - l'allocation des subventions d'équipement aux communes rurales et le contrôle financier sur leur budget- puissent être considérées comme un certain retour au système tutélaire antérieur.

En définitive, toutes les analyses un peu précises des débats qui ont accompagné le vote et la mise en place des différents volets de la décentralisation démontrent après coup une surestimation évidente des obstacles et des résistances attendus et infligent de ce point de vue, un net démenti aux prédictions pessimistes tirées du modèle de la "La Société bloquée". Ce modèle avait été construit pour formaliser un certain nombre de conflits et de contradictions sociales dans les termes d'une dialectique modernisation/résistance au changement en correspondance étroite avec les pratiques de pouvoir et les objectifs réformistes d'une fraction de l'élite dirigeante à la fin de la Quatrième République et pendant l'ère gaulliste. Entre une technocratie éclairée, moderniste, planificatrice et les "forces vives", expression des secteurs et des groupes les plus "dynamiques" de l'économie et de la société civile, s'interposaient l'épaisseur et l'inertie d'administrations routinières vivant en symbiose avec des "corps intermédiaires" (collectivités locales, Chambres économiques, syndicats professionnels etc.) institutionnalisés à la fin du XIXe siècle pour représenter une société provinciale alors dynamique mais devenue depuis conservatrice et corporatiste. L'administration locale émietlée en 37 000 communes, figée dans des structures départementales dépassées et solidement verrouillée par la complicité du tandem dépolitisé préfet/notables paraissait être comme l'écrivait en 1966 Jean-Pierre Worms *"un des principaux obstacles au développement économique de la province et à l'aménagement du territoire"*, à l'émergence d'"élites nouvelles" (les jeunes agriculteurs du CNJA sont cités) et d'*"un nouveau type de rationalité qui implique une conception volontariste du changement"* (WORMS JP, 1966). On ne peut comprendre la problématique de la centralisation /décentralisation développée par la sociologie des organisations ni les projets de réforme élaborés par certains groupes de réflexion comme le Club Jean Moulin par exemple sans se référer à cette conjoncture dont 1968 marquera le terme explosif.

Le dynamisme des "notables" contre la "Société bloquée"

Malgré certains aménagements, et en dépit des changements sociaux considérables des années soixante-dix, l'analyse de Michel Crozier est restée fidèle à cette problématique initiale. Pourtant, comme l'écrivait en 1974 Stanley Hoffmann, à qui Michel Crozier a emprunté l'expression de "société bloquée", *"les changements intervenus dans la société française ne peuvent s'expliquer qu'en supposant que l'Etat n'est ni aussi indispensable ni aussi paralysant que le suggère l'analyse de Crozier"* (HOFFMANN , 1975 p523). En réalité, l'approche organisationnelle, ignorant par postulat de méthode la nature des enjeux économiques et sociaux, n'a pas su voir que la société, qu'elle problématisait d'une façon significative comme l' "environnement"

neutre et indifférencié du « Système », changeait et que ces changements sociaux induisaient un renouvellement des élites locales et modifiaient profondément sous l'apparence des règles formelles et inchangées de la "régulation croisée", le fonctionnement des administrations locales. Rien ne permet d'expliquer par exemple à partir de cette pourquoi et comment la "*cohorte des jeunes professeurs barbues descendus des CES périphériques*" évoquée par Michel Crozier, après avoir créé et animé un nouveau mouvement associatif a investi le pouvoir périphérique et réclamé la tête des préfets (CROZIER M 1972)! Les élections municipales de 1977 qui se sont accompagnées d'un mouvement sans précédent de renouvellement des élus locaux dans les villes moyennes et les petites villes "provinciales" ont constitué en elles mêmes, un démenti flagrant à l'idée que le système politico-administratif local se caractérisait par sa fermeture, sa stabilité, son apolitisme, son incapacité à faire s'exprimer des conflits et à accueillir le dynamisme des "forces vives" de la société civile (9)

Il est vrai qu'une distinction a toujours était faite entre un modèle général de système politico-administratif et un modèle urbain s'appliquant aux grandes villes. Mais la spécificité de ce modèle urbain est surtout définie à partir de la notion de cumul des mandats, caractéristique du "député-maire" ou du "grand maire" et par la capacité de ces acteurs privilégiés d'accéder directement aux sommets de l'appareil administratif. Simple variante du modèle dominant, ce modèle urbain n'est pas fondamentalement saisi comme l'expression spécifique de la configuration de rapports sociaux et d'enjeux urbains qui caractérisent les villes même si par ailleurs ses dysfonctionnements sont attribués aux particularités de son "environnement" : l'anomie urbaine est en effet opposée à l'harmonie rurale et l'urbanisation récente est présentée comme une des causes principales de la crise du modèle du "jacobinisme apprivoisé" hérité du siècle dernier (GREMION P, 1974). Une approche historique obligerait à nuancer ce schéma trop simple. Elle montrerait par exemple l'ancienneté et l'importance d'un ou de plusieurs modèles urbains de gouvernement local dont les traits spécifiques fixés peu à peu depuis la fin du XIXe siècle sont au moins autant sinon plus l'effet des configurations et des dynamiques urbaines locales que des règles du jeu de la centralisation jacobine (NEVERS JY, 1983). Par ailleurs, de nombreuses études remettent en cause, y compris pour le milieu rural, l'universalité du modèle du "pouvoir périphérique" en montrant la diversité des formes d'organisation du pouvoir local, la constitution de dispositifs locaux d'hégémonie et les capacités des institutions locales (municipalités, conseils généraux) à traduire les particularismes culturels et la singularité des rapports sociaux localisés (BERGER S, 1975, DULONG R, 1978). La prise en compte de cette diversité induit évidemment une approche toute différente de la dynamique du changement du système politico-administratif local et des relations centre/ périphérie. Cette approche ne peut se limiter à l'analyse de la seule opposition entre l'action volontariste d'un groupe restreint de réformateurs éclairés et les résistances et inerties des bureaucrates et de notables locaux mais doit prendre en compte la dynamique des rapports, des conflits et des mouvements sociaux.

De 1970 à 1980 le paysage politique et sociologique de ce que Michel Crozier continue d'appeler la "Province" a profondément changé. L'évolution des municipalités urbaines est assez bien connue. Une connaissance plus précise du fonctionnement du système politico-administratif rural montre l'émergence d'éléments décisifs de renouvellement et de dynamisme dans les collectivités rurales, évidents par exemple dans le recrutement des maires et des conseillers généraux comme dans l'élaboration des politiques locales. Après la "fin des paysans" on assiste à la fin des maires paysans dans

les milliers de communes rurales qui connaissent à nouveau une croissance démographique et un processus de diversification de leur population (BAGES R et NEVERS JY, 1986, NEVERS JY, 1987). Dans ces vastes zones périurbaines qui représentent aujourd'hui plus de la moitié du secteur rural, l'"harmonie rurale" n'était plus à la fin des années soixante-dix ce qu'elle était dans les années cinquante ou soixante! Les nouveaux maires ruraux comme les nouveaux maires urbains, fréquemment issus des couches moyennes salariées, porteurs de nouveaux intérêts sociaux et d'un nouveau modèle de gestion locale acceptaient mal les contraintes du face à face traditionnel avec les responsables des administrations, lequel n'a pas toujours eu la convivialité égalitaire qui lui est prêtée complaisamment. On pourrait faire des remarques similaires sur les conseils généraux qui ont été le lieu d'une mutation moins spectaculaire peut-être mais tout aussi réelle (NEVERS JY 1988).

A la méconnaissance ou du moins à l'incapacité d'intégrer dans l'approche organisationnelle le dynamisme autonome et les capacités innovatrices des sociétés locales correspond une sous-estimation des changements réels ayant affectés les relations entre le pouvoir central et les collectivités locales dans ces mêmes années 1970. Le modèle du pouvoir périphérique permettait de rendre compte, dans un certain sens, de la dynamique des rapports centre/périphérie dans les années 1960, celle-ci se traduisant d'une part par le blocage des projets de réformes globales voulus par la technocratie gaulliste du fait de la résistance opposée par le pouvoir périphérique et d'autre part par des stratégies de "contournement" des administrations traditionnelles et la mise en place de nouveaux dispositifs d'intervention (les administrations de mission) dans lequel on voyait l'instrument privilégié d'une nouvelle forme de centralisation.

Pendant les années soixante-dix, la politique gouvernementale s'est progressivement modifiée en proclamant la nécessité d'une certaine décentralisation. Deux éléments fondamentaux peuvent expliquer cet infléchissement : la leçon qu'ont tirée les partis de droite de la crise de 1968 et de l'amenuisement progressif de leur base politique d'une part, la montée du mécontentement et la poussée revendicative des élus locaux. L'objectif politique de la décentralisation envisagée dès la fin des années soixante par le gouvernement gaulliste était clairement formulé: il fallait protéger le pouvoir central contre la convergence des mécontentements de toutes natures, installer des coupe-feu et désamorcer les mouvements régionalistes qui se développaient alors (10). Il s'agissait en somme de décentraliser les contestations. Ces objectifs qui restent présents, bien que formulés d'une façon moins directement politique, dans la politique de Valéry Giscard d'Estaing supposaient la mise en place d'exécutifs élus au niveau régional et/ou départemental. Or comme on l'a vu, les gouvernements successifs ne sont jamais résolus à cette solution sans doute du fait de l'existence au sein de l'UNR d'une tendance jacobine puissante relayant la technocratie centraliste puis après 1975 en raison de la progression électorale des partis de gauche.

Dans la perspective de l'analyse de Crozier, l'échec des réformes est essentiellement mis sur le compte de la pression des "notables" et des préfets en vue de maintenir leur position de pouvoir (De KERVASDOUE J et alii, 1976). En réalité l'opposition des élus locaux ne s'est exercée qu'à l'encontre de certains aspects des projets, essentiellement ceux qui concernaient leurs intérêts vitaux, tel par exemple la proposition du Rapport Guichard créant les communautés de communes, proposition qui comme les précédents projets de réformes communales faisait du regroupement communal un préalable et exigeait ainsi au nom d'une rationalité économique de moins

en moins évidente et d'une modernité culturelle de plus en plus contestée le hara-kiri de milliers d'élus locaux (11). De même, le blocage du projet de décentralisation de Giscard d'Estaing comportait des mesures financières que les élus locaux jugeaient inacceptables.

Mais l'action des élus locaux, comme groupe de pression ne s'est pas traduit seulement et essentiellement par une résistance et un blocage des projets gouvernementaux lorsqu'ils apparaissaient contraire à leurs intérêts, elle s'est exercée d'une façon plus positive par un infléchissement réel de la politique gouvernementale dans le domaine des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, infléchissement sensible dès le milieu des années soixante-dix. En effet, toute une série de mesures ponctuelles ont modifié progressivement le système des ressources des collectivités locales : la création du Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA), la suppression du lien obligatoire subvention/emprunt, la globalisation des emprunts, la transformation du Versement Représentatif de la Taxe sur les salaires en une Dotation Globale de Fonctionnement indexée sur le produit de la TVA, la possibilité de fixer les taux d'imposition, la décision de globalisation des subventions spécifiques (acquise avant 1981) remplacées par une Dotation Globale d'Equipement indexée sur l'évolution de la FBCF du secteur public. D'une façon générale, ces dispositions ont répondu à des revendications précises et parfois pressantes des élus locaux; elles élargissent leur autonomie de décision et surtout apportent des garanties indiscutables de progression et de maintien des ressources locales.

Ces changements ont eu des conséquences considérables dans la conjoncture nouvelle créée par la récession économique et la crise de restructuration du capitalisme. La France est un des rares pays développés où les transferts de l'Etat aux collectivités locales ont augmenté sensiblement depuis le milieu des années soixante-dix. Alors que certains gouvernements appliquaient dans le cadre de leur politique d'austérité, des réductions parfois drastiques des subventions aux administrations locales comme en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, réductions provoquant des situations de crises financières aiguës, les collectivités locales françaises ont connu une situation relativement favorable. Cela signifie concrètement que les intérêts sociaux auxquels répondent les politiques locales n'ont pas été soumis à une cure d'austérité, du moins par l'effet direct d'une politique gouvernementale délibérée (HOFFMANN-MARTINOT V et NEVERS JY, 1985, 1987).

Il est évident que des enjeux de ce type qui pourtant structurent fondamentalement les relations entre le pouvoir central et les collectivités locales ne se laissent pas aisément saisir et comprendre dans le cadre d'une opposition formelle entre modernisation et résistance au changement ! Sauf bien évidemment à baptiser les politiques gouvernementales d'austérité de politiques de modernisation et les luttes contre celle-ci de résistance au changement, ce qui est, il faut en convenir, une des antiennes les plus ordinaires de la rhétorique politique du jour.

Pour en finir avec les notables !

Lorsque Michel Crozier réaffirme encore en 1979 que le principal obstacle au changement est "le système des notables" on ne sait plus très bien qui il désigne alors et ni de quoi il parle quand il évoque les "forces de rénovations qui en province peuvent transformer le système provincial". On ne comprend pas non plus quels sont les enjeux

concrets de son mot d'ordre "jouer la province" et de sa proposition d'une réforme régionale qui paraît du reste extraordinairement timorée (CROZIER M, 1979). D'un point de vue sociologique et politique, les "notables" et les "forces vives" de 1980 ne sont plus ceux de 1965 ! Peut-on raisonner comme si cela n'avait qu'une importance secondaire par rapport au fait estimé décisif que les notables se définissent avant tout par leur fonction à la périphérie de l'appareil d'Etat (et non par les intérêts sociaux qu'ils véhiculent)? De plus, l'opposition "forces vives"/ notables, idéologiquement crédible, sinon pertinente scientifiquement dans une économie en croissance rapide où la modernité cherche à s'imposer à une tradition qui résiste conserve-t-elle un sens dans la conjoncture de crise politique et économique larvée des années 1975-85 ? La compréhension de l'articulation entre changements sociaux et processus de décentralisation - dont la réforme juridico-institutionnelle des années 1981-85 n'est qu'un "moment" même s'il s'agit d'un moment décisif- n'implique-t-elle pas de dépasser le formalisme de cette opposition et en premier lieu d'opérer une rupture avec une définition purement fonctionnaliste du notable et du pouvoir notabiliaire? En bref il faut replacer les "forces vives" et "les notables" dans la société, c'est-à-dire les rattacher à des intérêts, des forces, des mouvements sociaux. En bref, il faut en finir avec la notion de notable ! (12).

Cette affirmation constitue un paradoxe supplémentaire puisque l'on proclame partout qu'une des conséquences les moins discutables de l'action décentralisatrice socialiste est précisément le "Sacre des Notables". En fait cette expression dont on ne discute pas l'intérêt polémique risque cependant d'obscurcir plus qu'éclairer le débat sur les causes et les conséquences de la décentralisation. L'idée qu'elle contient résume la thèse du livre de Jacques Rondin: la décentralisation est une réforme "faite par les grands élus pour les grands élus" et décentraliser ne signifie pas renforcer la démocratie locale, celle-ci restant encore à inventer. Le sacre des notables, c'est la consolidation du pouvoir des "grands élus" c'est-à-dire concrètement des maires des plus grandes villes et des présidents des conseils régionaux et départementaux. Ces "grands élus" sont également des "grands féodaux" qui règnent sans partage sur leur "fief" et exigent d'autres élus, détenteurs de fiefs moins considérables allégeance et soumission. La connotation péjorative qui reste attachée au terme de "notable" (et qui justifie son emploi polémique) s'est déplacée : elle ne met pas l'accent sur le caractère conservateur voire réactionnaire de ces personnages mais plutôt sur l'étendue et l'arbitraire de leur pouvoir.

Affranchi des liens de dépendance et de la tutelle étatique et à peu près libre du contrôle démocratique des citoyens, placé à la tête d'une bureaucratie municipale, départementale ou régionale et d'une entreprise de services publics au chiffre d'affaire sans cesse croissant (les dépenses des collectivités locales équivalent environ la moitié de celle de l'Etat), tel apparaît dans toute l'étendue de sa puissance, le "notable" consacré par la décentralisation socialiste. D'une certaine façon, alors que l'image du notable proposée par Michel Crozier portait le sceau du mépris du technocrate éclairé vis-à-vis de l' élu provincial obscurantiste et électoraliste, l'image du notable consacré par la décentralisation tel que la dépeint Jacques Rondin semble refléter plutôt l'admiration un peu envieuse des jeunes énarques, ce qui constitue aussi une forme de témoignage des changements en cours et du "succès" de la décentralisation.

Dans la culture politique française, la notion de notable a - et aura encore longtemps sans doute - une force remarquable d'énonciation ou plutôt de dénonciation. Mais la question théorique qui est posée concerne la pertinence de son usage comme

concept pour désigner ce ou ces nouvelles figures du leadership local qui émergent progressivement et qui accompagnent le processus de décentralisation. Réutiliser le concept signifie qu'au fond en France malgré la décentralisation, "plus ça change..." (GODT Paul, 1985) c'est-à-dire à affirmer la permanence d'un certain modèle de pouvoir local : le pouvoir notabiliaire que Pierre Grémion définissait fondamentalement comme un pouvoir qui n'est "*ni l'expression d'une domination de classe, ni d'une capacité de mobilisation communautaire*" mais un pouvoir périphérique, parasitaire en quelque sorte puisqu'il se nourrit de la centralisation et qui est essentiellement un pouvoir "de blocage, de résistance aux injonctions du centre" (GREMION P, 1976 p 271). Lorsque Jacques Rondin reprend à son compte la notion de "pouvoir périphérique" est-ce vraiment pour souligner la permanence du contenu même de ce pouvoir? On peut en douter, le concept est plutôt utilisé dans un sens descriptif pour souligner une des conséquences possibles de la décentralisation : l'incohérence ou du moins les difficultés nouvelles de coordination qui risque de découler de la "*prolifération des pouvoirs périphériques*".

On peut se demander si, en dépit d'éléments indiscutables de continuité - la révolution tranquille de la décentralisation n'a évidemment pas bouleversé les structures de l'Etat, créé un système fédéral et mis en cause la centralité et l'unité du pouvoir d'Etat! - l'utilisation de la conceptualisation élaborée par la sociologie des organisations dans les années 1965-1975 permet de caractériser, d'isoler, de spécifier les nouveaux aspects du pouvoir local en France, l'émergence ou la consolidation de nouvelles formes de leadership et surtout d'analyser les changements intervenus ou à intervenir dans la logique d'expression des enjeux sociaux, les processus d'élaboration des stratégies de gestion et la mise en oeuvre des politiques locales? Une nouvelle approche de ces questions doit accorder sans doute une importance accrue aux processus politiques locaux, à l'inscription des modes de leadership dans des rapports sociaux et à la dynamique des relations entre les leaders politiques et les bureaucraties locales.

NOTES

1. Dans sa conclusion Jacques Rondin écrit : "*La décentralisation est faite. Cela n'allait pas de soi, tant s'en faut: l'idée a beau faire partie depuis plus d'un siècle du patrimoine politique national, toutes tendances partisans confondues, aucun gouvernement n'avait su la faire aboutir. Il a fallu que Gaston Defferre adopte, pour y parvenir, une stratégie apparemment absurde: donner le pouvoir aux élus avant même d'avoir commencé à définir ce sur quoi il s'exercerait.*" (RONDIN J, 1985).

2. Quelques mois avant la mise en discussion de la loi supprimant la tutelle préfectorale paraît une thèse sur ce sujet où l'on peut lire en conclusion : "*il semble alors difficile d'envisager à brève échéance une modification fondamentale de la tutelle sur les communes*" (MELLERAY Guy, 1981). Dans un autre ouvrage paru en 1980 et consacré à la décentralisation, l'auteur déplorant l'"impasse actuelle", se trouve "*conduit malheureusement à diagnostiquer un bel avenir à la semi-décentralisation française*" (BAGUENARD Jacques, 1980). On pourrait multiplier les citations de ce genre qui permettent de comprendre l'"étonnement" de beaucoup de spécialistes devant l'action décentralisatrice entreprise en 1981.

3. Le paragon de ce processus de résistance au changement et de récupération fut la réforme régionale de 1964 (GREMION, 1976). L'enlisement des projets successifs de restructuration des communes (projet Fouchet en 1967-68, réforme Marcellin en 1971-72) comme l'échec du référendum de 1969 sur le Sénat et les Régions et la neutralisation de la réforme régionale de 1972 sont également mis au compte du fameux "pouvoir périphérique" ou de la "régulation croisée". Sur une interprétation typiquement "crozérienne" de l'échec de la réforme Marcellin : voir DE KERVADOUE Jean, et alii, 1976.

4. A la suite des élections législatives de 1981 qui donnent une majorité très large à la gauche à l'Assemblée Nationale (avec la majorité absolue au seul PS), les partis de gauche détiennent 13 présidences de Conseils Régionaux (dont 12 au PS) sur 22. Malgré des gains de sièges importants en 1976 et 1979, la gauche ne détient que 43 des 95 présidences des départements métropolitains. Très nettement majoritaires dans les mairies des communes urbaines à la suite des élections de 1977 (61% des communes de plus de 9000 habitants), les partis de gauches restent encore largement minoritaires dans la masse des 32 000 communes rurales (35% environ en comptant les "divers gauches" d'après la répartition du Ministère de l'Intérieur).

5 Une conception chère aux spécialistes anglo-saxons opposait traditionnellement au pragmatisme des pays à fort consensus idéologiques un modèle français d'action centraliste et autoritaire, à caractère "héroïque", intervenant sur la "société civile" par des sortes de coup de forces pour tenter d'imposer - souvent en vain ou avec des effets réduits- des changements brutaux et radicaux à la faveur d'une conjoncture de crise. L'ironie veut que ce soit au moment même où comme le remarque Mark Kesselman, certains tel Douglas Ashford, comparant la situation politique en Grande-Bretagne et en France dans la période des années 70 en sont venu à opérer un retournement complet de cette théorie et à opposer un prudent et un peu impuissant "french pragmatism" (de Giscard d'Estaing) à un brutal mais efficace "english dogmatism" (de Margaret Thatcher) qu'intervient la décentralisation socialiste, laquelle semble une illustration parfaite d'une action réformatrice de type "héroïque"! (ASFORD D E, 1982, KESSELMAN M, 1985). Les commentaires concernant la réforme font cependant apparaître sur ce point d'étonnantes divergences: tandis que Jean Claude Thoenig et Michel Crozier voient dans l'action gouvernementale "l'exemple même du changement technocratique par décret" imposant du sommet un "master plan", Yves Meny affirme que "la réforme des socialistes est une excellente illustration de la thèse de Douglas Ashford" (CROZIER M, 1982; THOENIG J C, 1986; MENY Y, 1988).

6. Dans ses premiers commentaires, Yves Meny mentionne l'absence de mesures concernant le cumul des mandats à l'appui de son analyse. Selon lui, le cumul des mandats est un des éléments "intouchables" du système politico-administratif français, objet d'un consensus quasi général. Après le vote en 1985 de la loi limitant le cumul des mandats et dont il écrit qu'elle "surprit beaucoup d'observateurs», il affirme que cette mesure est le "principal défi" lancé aux notables et dont l'impact pourrait s'avérer "décisif" pour l'avenir.

7 Le patronat plutôt laconique sur la décentralisation a des idées très précises sur la taxe professionnelle! Il préconise tout simplement la suppression de cet "impôt imbécile" (selon le mot de François Mitterrand). La prise en charge progressive de celle-ci sur le budget de l'Etat (à hauteur de 25% actuellement) va dans ce sens, de même que l'encadrement strict des possibilités de croissance des taux. Parler de la nécessité d'une réforme de la fiscalité locale au nom d'une rationalité supérieure est une mystification. Il est clair aussi qu'une éventuelle réforme de la fiscalité locale remet en cause l'unité du mouvement des élus locaux.

8 Il existe en effet des divergences très nettes entre le modèle du pouvoir périphérique développé par Pierre Grémion et le modèle de la "régulation croisée" présenté par Michel Crozier et Jean- Claude Thoenig. Il faudrait également rappeler les différentes étapes de l'analyse que présente Michel Crozier de l'administration et du système politico-administratif depuis le Phénomène Bureaucratique jusqu'à ses derniers écrits sur la

décentralisation. Pierre Grémion explique clairement dans *Le Pouvoir Périphérique* (chapitre XI : la centralisation reconsidérée) la rupture épistémologique et parricide - il évoque lui même le meurtre du père - qu'il doit opérer par rapport au Modèle "incomplet et même insuffisant" développé dans *Le Phénomène Bureaucratique*. L'élément essentiel de cette rupture ou plus justement de ce déplacement, présenté dès 1970, est le privilège accordé aux relations de pouvoir organisation/relais/environnement sur les stratégies et relations internes aux organisations en particulier le jeu des relations institutionnelles et informelles entre strates. L'origine de cette problématique est une recherche sur la réforme régionale de 1964 et les conclusions d'une étude de Jean-Pierre Worms. Celui-ci, dans un article *Le Préfet et ses Notables* paru en 1966, expose pour la première fois de façon systématique, les principaux éléments d'analyse concernant les liens d'interdépendance et de complémentarité existant entre le préfet et les élus locaux et les fonctions latentes qu'ils remplissent.

9 On est frappé du hiatus considérable qu'il existe entre le diagnostic extrêmement pessimiste assorti d'une condamnation sévère que porte Michel Crozier sur le système politico-administratif local et les solutions timides qu'il propose. S'il propose l'élection de l'Assemblée Régionale au suffrage universel direct, des mesures de limitation du cumul des mandats et en fait, un statut de collectivité locale pour la région (budget, impôts propres), il ne se prononce jamais clairement sur la nature de l'exécutif régional (préfet ou président élu). Qu'elle soit l'effet d'une autocensure ou d'une irrésolution, l'absence d'un choix clair sur ce point majeur émousse le tranchant de ses objurgations réformatrices puisque toutes ses analyses tendent à démontrer que la double fonction du Préfet, exécutif du département et de la région et représentant du pouvoir central est une pièce maîtresse de l'imprenable citadelle. Déçu du giscardisme (Giscard ne fut pas sa Catherine de Russie), il est pris à revers par l'action de ses disciples socialistes ou socialisants et doit réécrire le chapitre "Jouer la Province" de son adresse à Giscard: "On ne change pas la société par décret". Au chant du coq de la décentralisation, il abjure sa foi et avoue sa peur du chaos : confusion, gaspillage, dérive partisane et intolérance sectaire puis à nouveau l'hydre étouffante de la centralisation seront selon lui les funestes conséquences de la réforme socialiste. Lui qui voulait "jouer la Province" (au chapitre 5) voit déferler (dans sa conclusion) du fond "des provinces lointaines" une "petite bourgeoisie intellectuelle" qu'illumine encore l'"astre mort" du marxisme et la "cohorte de jeunes professeurs barbus qui descendent des CES périphériques". Michel Crozier et Erhard Friedberg écrivent dans *L'Acteur et le Système* qui paraît en 1977 : "*le meilleur maire n'est pas celui qui réalise le plus ou est politiquement le plus séduisant, c'est l'individu qui dispose du meilleur réseau d'accès ...*" (CROZIER M et FRIEDBERG E, 1977, p 228). Cette affirmation est contredite par les résultats des élections municipales de 1977, élections politisées, marquées par la conjonction d'enjeux politiques nationaux et d'enjeux locaux et à l'occasion desquelles les électeurs ont évalué la "qualité" des maires en place à partir de critères très différents de celui du "niveau d'accès auprès des gens qui compte". Elle résume parfaitement l'incapacité dans laquelle se trouvait l'approche organisationnelle au milieu des années 1970 à intégrer les changements sociaux et leur impact sur le pouvoir local. Le livre de Pierre Grémion *Le Pouvoir Périphérique* porte également la marque de cette difficulté, notamment dans sa troisième partie où son diagnostic de la "fin de l'administration républicaine" et de l'avènement de l'"Etat rationalisateur corporatiste" ne convint guère.

10 Alain Peyrefitte écrit que "*le centralisme fut sans doute nécessaire à la formation de l'unité nationale. Mais son aggravation devient aujourd'hui un danger pour cette unité nationale*" (PEYREFITTE A, 1979 p 17).

11 La France a été un des rares pays européens où le gouvernement n'a pas pu imposer une restructuration communale. L'opposition des élus locaux a été bien entendu déterminante. Dans la perspective d'une comparaison internationale, il faudrait examiner d'une façon précise les projets mis en oeuvre dans les différents pays. Dans certains pays (Belgique, Danemark, Suède) le regroupement des communes était associé à des mesures de décentralisation et d'élargissement de l'autonomie et de la démocratie locale (ce qui ne signifie pas que les

conséquences réelles des réformes soient allé dans ce sens). Rien de tel n'était prévu dans les projets français. Ajoutons que l'évaluation des effets de ces réformes a amené certains à douter de leur opportunité. En 1979 Michel Crozier écrit par exemple: "il aurait été stupide d'écouter les technocrates qui voulaient fusionner nos trente-six mille communes pour rationaliser notre système de décision" (CROZIER M 1979).

12 Voir le texte présenté par Claude Sorbets " *Notables, quelques considérations sur l'usage de la notion*», Congrès de l'Association Française de Science Politique, Bordeaux, octobre 1988.

REFERENCES

ASHFORD Douglas E, 1982, *British Dogmatism and French Pragmatism, Central-Local Policy-Making in the Welfare State*, London, Macmillan.

ASHFORD Douglas E, 1983, *The Socialist Reorganization of French Local Government: Another Jacobin Reform?* *Environnement and Planning: Government and Policy*, vol.1.

BAGES Robert et NEVERS Jean-Yves, 1985, *Maires et Communes rurales à l'heure de la décentralisation dans la région Midi-Pyrénées*. GREMAR, Université de Toulouse le Mirail.

BAGUENARD Jacques, *La décentralisation territoriale*, Paris : PUF, 1980.

BECQUART-LECLERCQ Jeanne, 1987, *Paradoxes de la décentralisation en France*, Université de Lille 2, février 1987.

BERNIER Lynn L, 1988, *Importance des élites locales pour la réforme décentralisatrice: les cas français et américain*, Congrès national de l'Association française de Science Politique, Bordeaux : 5-8 octobre 1988.

Commission de Développement des Responsabilité Locales, 1976, *Vivre Ensemble*, La documentation Française, tome 1 et 2.

CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, 1975, *La régulation des systèmes organisés complexes*, *Revue Française de Sociologie*, vol 16, n°1, pp 3-32.

CROZIER Michel, 1979 et 1982, *On ne change pas la société par décret*, Paris : Grasset.

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, 1977, *L'acteur et le Système*, Paris : Seuil.

CROZIER Michel, 1965, *Le Phénomène bureaucratique*, Paris : Seuil.

CROZIER Michel, 1970, *La société bloquée*, Paris : Seuil.

CROZIER Michel et alii, 1974, *Où va l'administration française?*, Paris : Editions d'Organisation.

De KERVASDOUE J et alii, 1976, *La loi sur les fusions et regroupement de communes*, *Revue Française de Sociologie*, juillet-septembre, pp 423-450.

DUPUY F et THOENIG JC, 1983, *Sociologie de l'administration française*, Paris : Colin.

DUPUY F et THOENIG JC, 1983, La loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation. De l'analyse des textes à l'observation des premiers pas, *Revue Française de Science Politique*, Vol 33, n°6, pp 962-986.

GODT Paul J, 1985, Decentralization in France: plus ça change...? *The Tocqueville Review*, vol.7: 191-203.

GRAMSCI Antonio, 1975, Gramsci dans le texte, Paris : Editions Sociales.

GREMION Pierre, 1970, Introduction à une étude du système politico-administratif local, *Sociologie du Travail*, n°1.

GREMION Pierre, 1976, Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris : Le Seuil.

GREMION Catherine, 1988, La décentralisation socialiste dans une perspective historique, in Hoffmann S et Ross G, *L'expérience Mitterrand, continuité et changement dans la France contemporaine*, PUF, pp 301-314.

HOFFMANN Stanley, 1974, *Essais sur la France, déclin ou renouveau?* Paris : Seuil

HOFFMANN Stanley and ROSS George (eds), 1988, *L'expérience Mitterrand, continuité et changement dans la France contemporaine*, Paris : PUF.

HOFFMANN-MARTINOT Vincent et NEVERS Jean-Yves, 1985, Les maires urbains face à la crise, *les Annales de la Recherche Urbaine*, n°28, octobre.

HOFFMANN-MARTINOT Vincent et NEVERS Jean-Yves, 1986, French Local Policy Change in a Period of Austerity: a Silent Revolution, in CLARKE Susan (eds), *Urban Innovation and Autonomy: the Political Implications of Policy Change*, Sage.

HOFFMANN-MARTINOT Vincent, 1988, *The Limited Effects of the Decentralization Reform in France*, congrès de l'AIISP, Washington DC.

KESSELMAN Mark, 1983, The tranquil revolution at Clochemerle: Decentralization in France and the Crisis of advanced capitalism, in CERNY and SCHAIN (eds), *Socialism, The State and Public Policy in France*. London, Frances Pinter.

LALUMIERE Catherine, 1980, La décentralisation de l'Etat, *Les cahiers du CFPC*, n°6, Février, pp 18-22.

MABILEAU Albert, ed. 1983, *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, Pédone.

MELLERAY Guy, 1981, *La tutelle de l'Etat sur les communes*, Paris : Sirey.

MENY Yves, 1983, La politique de décentralisation du gouvernement Mauroy : légitimation, intégration et bureaucratisation.

MENY Yves, 1988, La décentralisation socialiste, in Hoffmann S et Ross G, *L'expérience Mitterrand, continuité et changement dans la France contemporaine*, PUF pp 315-334.

NEVERS Jean-Yves, 1983, Du clientélisme à la technocratie, cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse, *Revue Française de Science Politique*, vol33, n°3, pp 428-454

NEVERS Jean-Yves, 1988, Les conseillers généraux à l'heure de la décentralisation, continuité et changement. Congrès de l'Association Française de Science Politique, Bordeaux, 5-8 octobre 1988.

PEYREFITTE Alain et alii, 1976, Décentraliser les responsabilités, pourquoi? comment?, Paris : La Documentation Française.

PICKVANCE Christopher G, 1986, Towards an analysis of centralization and decentralization trends in British and French central-local government relations, IPSA, XI congress, New-Delhi, 18-22 août 1986.

PRETECEILLE Edmond, 1988, La décentralisation, pour qui? pour quoi? nouvelle citoyenneté ou restructuration hégémonique? Mutations urbaines et politiques locales, CSU pp53-70.

PRETECEILLE Edmond, 1985, Crise hégémonique et réorganisation territoriale de l'Etat, la gauche et la décentralisation en France, Revue Internationale d'Action communautaire, V.13, n° 53.

RONDIN Jacques, 1985, Le Sacre des Notables, la France en décentralisation, Paris : Fayard.

SORBETS Claude, 1988, Notables : quelques considérations sur l'usage de la notion, Congrès de l'AFSP, Bordeaux, 5-8 octobre.

THOENIG Jean-Claude et DUPUY François, 1982, Les conventions entre l'Etat et le Département, le début de la politique de décentralisation en France, INSEAD et CSO.

THOENIG Jean-Claude, 1986, Master Plan and Systems Effects, implementing decentralization in France, Research in Urban Policy, vol. 3, JAI Press.

TOULEMONDE Bernard, 1979, La réforme des collectivités locales en France, Les Cahiers du CFPC, n° 5, septembre, pp 17-20.

VIE Jean-Emile, 1982, La décentralisation sans illusion, Paris : PUF.

WORMS Jean-Pierre, 1985, La décentralisation, une boîte à outil simples et robustes, entretien par Anne Querrien, Les Annales de la Recherche Urbaine, n°28, octobre, pp 7-13.

WORMS Jean-Pierre, 1984, La décentralisation une stratégie du changement social, Correspondances Municipales, pp 4-6.

WORMS Jean-Pierre, 1966, Le préfet et ses notables, Sociologie du Travail, Juillet-Septembre, pp 249-275.