JEAN-CLAUDE THOENIG

Pouvoir d'Etat et pouvoirs locaux

En matière de gouvernement local et d'administration territoriale, beaucoup de choses semblent s'être passées en France depuis les années 1950. Le débat idéologique est devenu plus riche et plus ouvert mais aussi plus confus : au manichéisme abstrait mais commode opposant les Jacobins aux Girondins s'est substitué un ensemble de clivages tels qu'il n'est plus facile de délimiter les adversaires et les thèses qui les opposent. Le pays aussi a changé par une urbanisation spectaculaire et par une industrialisation massive qui transforment radicalement la donne sociale, géographique et économique : les différences entre grandes villes surpeuplées et « déserts » ruraux se sont accentuées. Le tissu des organismes et des procédures en matière de gouvernement territorial des affaires publiques enfin est devenu plus complexe et s'est modernisé : ni l'Etat ni les collectivités locales ne ressemblent plus aujourd'hui à ce qu'ils étaient au sortir de la seconde guerre mondiale, dans leurs institutions, dans leur mode de gestion, mais aussi par le rôle croissant qu'ils occupent dans la fourniture de biens et de services.

Pourtant il n'est pas rare d'entendre dire que, en profondeur, rien ou presque n'a changé. Réformateurs déçus ou amateurs de paradoxe soulignent la permanence de traits culturels congénitaux tels que l'obsession centralisatrice ou le pouvoir malfaisant des notables. Pour les uns il n'y a rien à faire tant que les Français resteront les Français. Pour d'autres, et en particulier pour les partis de l'opposition mais aussi pour Jean-Jacques Servan-Schreiber, la responsabilité du Gouvernement est entière qui n'a rien fait depuis 1958 dans le sens d'une démocratie réelle au niveau local. Pour les marxistes enfin, et quelles que soient leurs nuances, ce qui se passe à

l'échelon local n'est que la traduction et l'aboutissement de l'instauration du capitalisme monopolistique d'Etat, réducteur des dernières libertés communales.

1. L'ACTION DU GOUVERNEMENT

Depuis la fin des années 1950, c'est incontestablement le Gouvernement, pour ne pas dire le Président de la République et ses collaborateurs, qui a occupé le devant de la scène à chaque fois qu'il a été question, sur l'agenda politique, du problème des collectivités locales et de leur rapport avec l'Etat central. Ni les assemblées législatives ni les partis n'ont véritablement pris des initiatives qui relevaient pour l'essentiel d'une petite couche de hauts fonctionnaires parisiens dans les cabinets ministériels et d'une ou deux personnalités politiques. Aujourd'hui encore on retrouve associés aux réflexions et aux travaux certains de ceux qui en 1960 déjà aidaient à l'élaboration des premières mesures prises par la Ve République : milieu étroit, et qui, tout en s'adaptant à la conjoncture, n'a guère renouvelé sa sensibilité. En ce sens, on peut parler d'une certaine continuité, même si, comme nous allons le voir, le projet gouvernemental a perdu de son incisivité au fil des années.

D'autre part, la France a suivi en matière de gouvernement local une approche que l'on pourrait qualifier d' « incrémentaliste ». A l'inverse d'autres démocratics industrialisées, elle n'a pas connu une grande réforme bouleversant de façon globale et autoritaire, au nom d'un principe général, tout le dispositif institutionnel : rien de comparable avec la réduction drastique du nombre de ses communes opérée par la Belgique ou avec la création d'un échelon politique entre l'échelon de base et le niveau central comme en Angleterre. Au contraire l'approche française a été faite à doses homéopathiques, par le biais d'une multiplicité de mesures diverses, sans cohérence évidente entre elles, sur des points particuliers et de façon à la fois décentralisée et volontariste. On n'a pas imposé un nouvel ordre mais on s'est contenté d'offrir des remèdes à des déficiences criantes tout en laissant ouverte la possibilité à ceux qui le souhaitent de développer eux-mêmes de nouvelles pratiques et de nouvelles procédures.

Les mesures concrètes prises par le Gouvernement forment un long catalogue qui, s'il est disparate, peut s'ordonner néanmoins autour de trois axes : le régionalisme fonctionnel, la coopération intercommunale, la réforme administrative, dont on peut rappeler les principales dispositions.

La région a été créée comme un cadre complémentaire de l'action administrative. Prolongeant le décret du 30 juin 1955 qui établissait des programmes d'action régionale, le décret du 7 janvier 1959 a défini une circonscription d'action régionale, territoire qui, le 2 juin 1960, se concrétise dans 21 circonscriptions regroupant de 2 à 8 départements. C'est le décret du 14 mars 1964 qui instaure le véritable cadre institutionnel de la région, avec la désignation d'un préfet régional disposant d'un certain pouvoir sur les départements par le biais d'une conférence administrative régionale qu'il préside et qui regroupe les préfets des autres départements, et par le biais d'une mission régionale de bauts fonctionnaires qu'il dirige. La solidarité régionale s'incarne dans un budget qui agrège les investissements publics de l'Etat au sein de la circonscription. Par ailleurs, et associée à titre consultatif aux travaux du préfet de région, qui d'ailleurs en désigne la plupart des membres, est mise en place une Commission de Développement économique et régional formée d'élus politiques et de leaders socioprofessionnels. La perspective ainsi tracée est évidente. La région est un dispositif institutionnel, technique et administratif qui sert à promouvoir l'expansion économique et sociale en liaison avec la planification nationale. Elle n'est pas une collectivité comme l'est la commune ou le département, bénéficiant d'une personnalité politique par le biais d'un Conseil désigné au suffrage universel. Elle est un échelon d'action de l'Etat auquel on associe des représentants locaux. Cette perspective est confirmée et renforcée par la loi du 5 juillet 1972. Celle-ci modifie certaines dispositions des décrets de mars 1964. La région est érigée en établissement public doté d'un certain nombre d'attributions et de quelques ressources financières. La Commission de Développement économique et régional fait place à, d'une part, un Conseil régional et regroupant les parlementaires et un certain nombre d'élus de la région, d'autre part, un Comité économique et social régional rassemblant les seuls leaders socio-économiques.

La coopération intercommunale est un deuxième axe de l'œuvre gouvernementale en matière de gouvernement local. Pour combattre les inconvénients insupportables du morcellement de la France en 36 400 communes, et plutôt que de redessiner une carte en imposant des fusions, le Gouvernement adopte une attitude basée sur le volontarisme et l'incitation financière. L'ordonnance du 5 janvier 1959 crée les syndicats de commune à vocation multiple, formule qui permet aux municipalités de fournir, de façon organique et en commun, un certain nombre de biens et de services (voiries, eau, etc.). En milieu urbain, où les besoins sont encore plus drama-

tiques, des formules spécifiques sont définies qui lient les partenaires un peu plus fortement les uns aux autres. Ainsi en est-il du district, puis de la communauté urbaine qui, par la loi du 31 décembre 1966, est érigée en établissement public administratif dirigé par un Conseil désigné par les Conseils municipaux des communes membres mais dont les décisions sont contraignantes pour celles-ci. Quant à la fusion elle-même, elle fait l'objet de la loi du 16 juillet 1971 qui élabore une procédure de regroupement communal dont l'initiative est dévolue aux autorités départementales tout en complétant celle-ci d'avantages consentis par l'Etat aux municipalités prêtes à jouer le jeu.

Quant à la réforme administrative, elle prend des formes multiples. La plus connue est celle de la déconcentration administrative. Il s'agit de remédier aux défauts de la bureaucratie de l'Etat engorgée et sous-informée au sommet, en transférant des attributions de décision jusque-là exercées par les services centraux au profit des services extérieurs de l'Etat. De 1969 à aujourd'hui, une nomenclature impressionnante de mesures est ainsi déconcentrée au sein des divers ministères, étant supposé que celle-ci réduira le pouvoir de Paris sur la vie locale. La plus importante concerne la déconcentration du contrôle financier au bénéfice du trésorier-payeur général. Par ailleurs des tentatives sont opérées pour modifier le cadre de la négociation entre l'Etat et les collectivités locales, en évitant les inconvénients du saupoudrage dans la distribution des crédits et du cadre annuel du budget par l'engagement de l'Etat sur des objectifs à plus long terme : d'où la formule des contrats, qu'ils soient passés avec des communautés urbaines, des villes moyennes ou des associations de communes. De surcroît l'Etat, ratifiant un état de fait, allège sensiblement le poids de la tutelle qu'il fait peser, notamment dans le domaine financier, sur les collectivités locales, en supprimant un certain nombre de contrôles a priori au bénéfice d'un contrôle a posteriori. Enfin l'Etat renforce les structures qui en son sein gèrent des problèmes locaux, que ce soit sur le domaine urbain — création du ministère de l'Equipement en 1966 — ou en matière d'aménagement régional — installation de la DATAR en 1963. Il faut mentionner également, au nombre des initiatives prises par la Ve République, la réforme du statut municipal de Paris par la loi du 31 décembre 1975 selon laquelle la ville de Paris est désormais gérée non plus par un préfet désigné par le Gouvernement mais par un maire désigné par le Conseil municipal.

Le Gouvernement ne se contente pas de prendre des mesures institutionnelles et de procédure, il entreprend et encourage un

travail de réflexion et d'information sur les problèmes de gouvernement local. A l'occasion de la préparation du décret de mars 1964, une réflexion de fond, alimentée par des expériences en vraie grandeur dans quelques départements, est engagée sur la gestion administrative territoriale. Pour préparer le référendum d'avril 1969 sur la redéfinition du rôle du Sénat et de la région, le ministre J.-M. Jeanneney lance unc vaste consultation par questionnaire auprès de plusieurs milliers de groupements en province. En 1973, le Président Pompidou charge A. Peyresitte, ministre des Résormes administratives, de mener une étude sur la possibilité d'opérer une vaste décentralisation au bénéfice du département. En décembre 1975, le Président Giscard d'Estaing demande à O. Guichard de présider une Commission de Développement des responsabilités locales qui remettra en octobre 1976 un volumineux rapport. Enfin en 1977, le ministre de l'Intérieur adresse un questionnaire à tous les maires sur les problèmes de la gestion communale dont on peut se demander si la valeur n'est pas plus symbolique que scientifique.

2. ÉLÉMENTS D'UN DIAGNOSTIC

Personne ne conteste le fait que, dans le cadre qui leur a été assigné, les institutions régionales existent et que, malgré des difficultés et des frustrations, elles produisent des résultats. De même les formes de coopération intercommunale se sont passablement diffusées (1). N'est-ce pas un signe positif que de constater que les communautés urbaines sont capables de surmonter des crises politiques graves comme cela a été le cas pour celle de Bordeaux à la suite des élections municipales de 1977? Quant à l'œuvre de déconcentration administrative, elle est loin d'être négligeable et un pas en avant sérieux

(1) Formes de groupements	Communes groupées (au 1 ^{er} janvier 1975)		
	Nombre de groupements	Nombre de communes intéressées	Population regroupée
Syndicats à vocation unique	10 210		
Syndicats à vocation multiple	1 738	16 940	19 381 397
Districts	148	1 269	4 564 713
Communautés urbaines	9	251	4 142 526

Source: Vivre ensemble, Paris, La Documentation française.

a été fait par lequel le travail administratif s'est rapproché des problèmes qu'il traite.

La question reste pourtant posée de l'impact réel des mesures prises par la Ve République. En matière de gouvernement local plus encore que pour d'autres activités collectives, une réforme ne s'évalue pas en fonction du nombre des institutions et procédures nouvelles mises en place, mais par rapport à un certain nombre de problèmes qu'elle prétend résoudre et de changements profonds qu'elle espère engendrer. La réforme anglaise de 1974 est un bon exemple d'une politique qui, si elle s'est traduite sur le terrain par la constitution effective de nouvelles unités territoriales — les comtés et les districts —, n'apparaît pas avoir modifié le fonctionnement concret de celles-ci et semble même avoir favorisé l'émergence de conséquences négatives telles qu'une explosion des impôts locaux.

Rien n'est moins évident que la nature et la portée des objectifs poursuivis de 1959 à nos jours par les politiques gouvernementales en matière de réforme du gouvernement local en France. Pour s'en convaincre, il sussit de relire les textes et les déclarations faites par les responsables. Les mots y ont un impact émotionnel souvent certain — on parle d'une « meilleure participation des citoyens à la gestion de leurs affaires », de « concentration entre l'Etat et les collectivités locales » ou d' « adaptation aux réalités nouvelles » — mais qui demeurent slous et qui prêtent d'autant plus à l'équivoque que les procédures définies ne semblent pas nécessairement découler des objectifs annoncés dans le préambule. En définitive, la question est de savoir si les Pouvoirs publics centraux ont réellement voulu transformer en profondeur les caractéristiques du gouvernement local, en accroissant le pouvoir des collectivités locales et en modifiant la nature des relations entre Paris et la province.

C'est certainement au début des années 1960 que le climat politique a été plus favorable à une modification significative en la matière. Mais d'emblée la politique gouvernementale joue sur le registre de l'ambiguïté et de l'élan obscur, comme c'est le cas pour les décrets de mars 1964. Leur préparation, processus long et complexe bien qu'entièrement opéré au sein de la haute administration parisienne, est déjà le résultat d'un compromis entre novateurs hardis et réformateurs prudents. Le contenu même du dispositif régional mis en place est à la fois un prolongement du régionalisme fonctionnel et une ouverture vers la dynamique politique. D'une part on met en place un dispositif administratif interne à l'Etat; d'autre part une instance de concertation est créée qui n'est certes pas un Parlement régional mais qui associe dans des conditions favorables les leaders

politiques et socio-professionnels locaux à l'émergence d'un agenda des affaires régionales. La CODER est de la part du Gouvernement davantage qu'une concession formelle et manipulatrice aux élus locaux, elle est un clin d'œil de sa part en direction d'un certain nombre de « forces vives » — jeunes dirigeants d'entreprises, jeunes agriculteurs, animateurs économiques, etc. — qui, sur le tas, en dehors des partis, et autour d'un projet de transformation du pouvoir local par le biais du développement socio-économique au niveau régional, sont prêts à prendre des responsabilités publiques. Enfin les décrets de mars 1964 adoptent une stratégie de changement qui est à la fois centralisatrice et autoritaire et d'autre part graduelle et basée sur l'apprentissage collectif. D'une part, c'est autour du préfet que tout se noue : il est le point d'intégration des nouvelles institutions régionales et c'est lui qui prend les décisions, dont celle de désigner les membres de la CODER. D'autre part, Paris joue dans le sens d'une flexibilité et d'une disponibilité réelle de ses représentants à l'égard des initiatives et des responsabilités que la CODER voudra bien prendre : on est prêt à laisser se développer un processus collectif qui aille plus loin que ce qui se joue dans les textes, jusqu'à l'émergence d'un projet régional politiquement responsable. Le caractère ambigu d'une telle politique gouvernementale permet de faire d'une pierre deux coups. Le gaullisme marque son ouverture vers de nouvelles couches sociales et vers les mouvements qui les caractérisent — clubs, comités d'expansion économiques, etc. — mais il évite de s'aliéner définitivement les notables. Ambiguïté classique en politique, qui consiste à ne pas s'enfermer dans une seule position et à pouvoir adapter les objectifs aux résultats. En l'occurrence la Ve République joue aux débuts des années 1960 une partie difficile et vitale pour elle qui consiste à s'implanter localement, à se recréer des supports et des clients, et elle cherche à ne pas avoir à choisir trop vite entre les notables, attachés aux structures territoriales locales, qui incarnent à ses yeux le « système des partis » mais qui comptent, et des « forces vives », prorégionalistes, sympathiques à son égard mais dont le poids est encore faible.

On retrouve la même attitude à l'occasion de la réforme de 1971 sur les procédures de fusion communale. Le Gouvernement annonce la nécessité de réduire le nombre des communes mais le ministre Marcellin, alors à l'Intérieur, cherche à rassurer les maires qui craignent pour leurs écharpes. Il prend la responsabilité de récompenser les communes qui fusionneront mais il ne propose ni carte nouvelle du découpage communal ni délai. Il confie la tâche à ses préfets mais il met en place une procédure telle qu'en fait elle est non

seulement volontariste mais même contrôlée par les conseils généraux et par les conseils municipaux. Quel que soit le résultat, il sort gagnant car il n'est pas responsable dans la mesure où il a décentralisé l'initiative.

En bonne Realpolitik, la Ve République n'a pas connu d'échecs majeurs car elle ne s'est jamais clairement engagée dans un sens ou dans un autre et elle a cherché à préserver sa marge de manœuvre. Une seule date fait exception : le référendum d'avril 1969 sur la région et le Sénat. Le Président de Gaulle s'était alors personnellement et clairement engagé, et il fut battu comme on le sait, en particulier par la défection d'une mince frange de notables conservateurs qui préférèrent provoquer une crise de régime que de perdre certaines de leurs prérogatives. Depuis lors, l'échec de ce référendum, par ailleurs si maladroitement préparé, pèse comme une hypothèque lourde sur la mémoire collective des gouvernants.

On connaît ce qu'il est advenu des réformes de 1964 et de 1971. En 1965, on a pu un instant croire que le pari d'une dynamique régionale se substituant au cadre départemental allait être gagné. Dans l'administration comme dans le pays, les partisans et les modernistes se sont mobilisés pour jouer le jeu. Pourtant il a fallu bientôt décbanter : préfets et notables ont repris la situation en main et ont verrouillé les institutions régionales. L'accord s'est fait pour étouffer les velléités novatrices et pour préférer, entre fonctionnaires départementaux et notables, stopper toute dynamique plutôt que de ne plus rester entre soi et de voir disparaître les pratiques de complicité dépendante et les institutions traditionnelles. Chacun s'accommodait d'une sorte de « second but », une coder vraiment et uniquement consultative, qui n'opère pas de choix entre départements mais serve à obtenir plus d'avantages de Paris et qui soit vraiment sous la houlette du préfet. L'application de la loi de 1971 a été, elle, confiée aux notables et fonctionnaires départementaux qui se sont emparés des problèmes et ont joué au minimum, veillant surtout à ne pas engendrer de conflits et à bouleverser les équilibres bien rodés. Naturellement on a évité tant que faire se pouvait de confier à autrui la solution des problèmes, que ce soit par la sanction du référendum populaire ou par le recours à Paris. Deux ans plus tard, on ne dénombre que 581 cas de fusion concernant 1 465 communes.

Dans la plupart des pays qui ont procédé à une réforme de leur gouvernement local, et qui ont souvent une longue tradition décentralisatrice, celle-ci a été imposée de façon autoritaire et globale : c'est le pouvoir central qui a, à la suite d'un large débat parlementaire, redessiné la carte et fait appliquer la loi. En France, sous couvert de

décentralisation et pour des raisons politiques, on a agi de façon discrète, sans contrainte. Paradoxe d'un régime, la Ve République, dont on a par ailleurs pu dire qu'il était centralisé et dirigiste à outrance. S'il est un point où il ne l'est pas, c'est bien à propos de sa politique des collectivités locales. Le résultat a été la captation de la réforme par ses adversaires et l'échec de toute dynamique, avec un effort complémentaire pour mettre en place des remèdes aux désiciences trop graves du système ancien, quitte à renforcer celui-ci. en confiant aux notables locaux et aux services extérieurs le contrôle des nouvelles institutions. Car il est raisonnable de se demander si les collectivités locales ne se sont pas servies de toutes les tentatives de modernisation pour persister en leur être. Quoi de plus utile qu'un SIVOM pour maintenir l'autonomie de chaque commune, qu'un Conseil régional consultatif pour assurcr la puissance des départements ou qu'une campagne de déconcentration administrative pour renforcer l'emprise de l'Etat central? Impression d'autant plus fondée à la lumière de la crise économique et financière qui coïncide, semble-t-il, avec un isolement accru des communes - dont nombreuses sont celles qui reprennent leur autonomie à l'égard des diverses modalités de coopération intercommunale (chacun pour soi) — et avec un renforcement du contrôle du ministère des Finances par le biais des trésoriers-payeurs généraux. Comme le savent les Anglais, une réforme du gouvernement local, comme celle pratiquée en 1974, réussit d'autant mieux que chaque unité locale peut espérer gagner quelque chose, ce qui suppose par exemple la faculté pour le gouvernement central d' « arroser » le pays de subventions. Rien n'a été plus fatal que la réduction drastique des dépenses publiques locales décidée en 1975 par Londres et qui a stoppé net toute dynamique profonde.

Ce processus a contribué à affaiblir les rangs des partisans de la réforme locale et à discréditer des formules telles que la régionalisation ou la fusion des communes. Le contraste est grand entre l'espoir mobilisateur des années 1960 et le scepticisme qui est celui de l'opinion publique aujourd'hui. Les troupes réformatrices ont été en partie décimées par la notabiliarisation de certains leaders et en partie découragées par la démonstration par l'absurde qu'ont été les réformes menées par le Gouvernement ainsi que parfois par l'orientation conservatrice du gaullisme. Le Gouvernement lui-même a fini par être prisonnier d'une situation dans laquelle sa marge d'action s'est trouvée petit à petit réduite. Dans son discours de Lyon le 30 octobre 1970, le Président Pompidou a passé une sorte de marché avec les notables par lequel, en échange de la perspective d'avoir les mains libres pour mener à bien sa politique d'industria-

lisation, il s'est engagé à ne pas bouleverser le mode de gouvernement territorial. Face à la situation tendue qu'il a eu à affronter depuis 1975, le Président Giscard d'Estaing n'avait guère le choix : il a pu encourager les travaux relativement courageux de la Commission sur le Développement des responsabilités locales, confiés à O. Guichard, mais devant l'inquiétude d'une partie de sa clientèle, et du fait du poids des notables qui continuent à être un régulateur social essentiel dans une société mouvante, il a dû faire machine arrière. Aujourd'hui ce n'est plus un grand dessein comme la réforme régionale, c'est plus simplement toute annonce d'un modeste replâtrage du tissu communal qui en arrive à obscurcir l'agenda politique.

L'attitude des partis politiques contribue à l'impression d'un blocage. Ils ne s'engagent ni dans un sens ni dans un autre. Tout au plus font-ils de la politique symbolique en la matière, lançant sur le marché des slogans dont la substance concrète demeure floue ou dont la crédibilité reste faible. Le ps s'enhardit à parler d'autogestion locale, le RPR prône la démocratie du quotidien, le PC veut affranchir les villes du joug de l'Etat et du grand capital. Reste Jean-Jacques Servan-Schreiber, ferme dans ses convictions mais isolé sur l'échiquier politique.

Mais les partis sont-ils prêts à renoncer, à l'exemple des citoyens, à un système que, tout en le regrettant, ils espèrent utiliser à leur avantage pour l'exercice de leur pouvoir? Pour les gaullistes, c'est l'Etat qui a été et demeure la colonne vertébrale de leur stratégie politique. Pour les centristes et les républicains, ce sont les notables — et donc l'Etat qui assure leur rôle essentiel — qui continuent à être l'assise de leur influence dans le pays. Quant à la gauche, elle ne peut oublier qu'elle tire sa force en partie de mouvements syndicaux — CGT, FEN, etc. — qui, tout en combattant le pouvoir patronal de l'Etat ou du capital, ont fini par en adopter le caractère centralisé et par en tirer leur influence dans la société.

3. UN ENJEU MAL CIRCONSCRIT

Faut-il en France une réforme de grande envergure en matière de gouvernement local? La décentralisation est-elle nécessaire et souhaitée? L'Etat est-il un monstre vorace et dominateur? Tout compte fait, et au milieu de tous les arguments pour ou contre, on finit par être pris de doute et par être sceptique.

Quel pouvoir réel peut être celui des collectivités locales dans une société postindustrielle et mondialisée comme la nôtre ? Tout semble concourir à dissocier pouvoir économique et pouvoir politique au niveau local. Il suffit de rappeler un fait essentiel des deux dernières décades, qui est celui de la disparition de tout un patronat familial fortement implanté dans la vie locale, qui certes la dominait plus ou moins mais sur lequel un minimum de pressions pouvait s'exercer dans le sens de la défense des intérêts communautaires. Aujourd'hui le maire a face à lui des cadres supérieurs obéissant à quelque étatmajor établi à Paris ou à New York et des services intégrés dans de grands groupes publics et anonymes. On peut s'interroger sur les chances que pourraient avoir des régions autonomes politiquement de peser sur le devenir économique alors que même l'Etat central éprouve tant de peine à imposer sa politique dans un contexte d'interdépendance internationale : tout au plus pourraient-elles verser des primes à la création d'emplois ou secourir des chômeurs. La pertinence du pouvoir local est d'autant plus discutable que dans la société actuelle modes de vie et statuts sociaux semblent de plus en plus déterminés par des phénomènes globaux de consommation et de stratification. N'a-t-on pas suggéré que l'institution communale n'était plus que le moyen spatial de reproduction de la force de travail ou de domination de la bourgeoisic? Pour les marxistes, il est clair que le local n'est plus que le résiduel, une solidarité symbolique et affective. La communauté locale est morte. Et pour renverser la donne au niveau local, il faut d'abord changer la société globale.

La centralisation est-elle omniprésente et insupportable? Pcrsonne ne nie combien le rôle de l'Etat est étendu. Mais, tout compte fait, la situation n'aboutit ni à l'asphyxie totale ni à l'omnipotence du centre. Paris est plus faible qu'on ne veut bien le dire, et dans les mailles du filet étatique, les éléments à la périphérie savent tirer parti des interstices et retourner la situation à leur avantage à un second degré. Les collectivités locales sont certes sous la tutelle de l'Etat mais elles ne la rejettent pas et se montrent même conservatrices en la matière. Car elles ont plus d'autonomie qu'il n'y paraît, à condition de savoir jouer du système pour le battre. Trois mécanismes au moins offrent paradoxalement souplesse et initiative relatives au niveau local : l'existence d'un échelon de synthèse au niveau départemental (en particulier le préfet qui, dans la pratique, est au moins autant le représentant du département face à Paris que le représentant de l'Etat dans le département, et qui offre un relais décisif permettant négociation et trafic d'influence entre la base et le sommet), la multiplication de filières particulières entre Paris et la périphérie, (notamment par l'existence d'organismes parapublics ou déconcentrés, et d'associations locales reconnues d'intérêt public), et la

non-existence de négociations budgétaires globales. Il en résulte un système dominé par quelques notables et par le secret, mais dans lequel chacun — ou presque — arrive à bénéficier d'une exception à la règle et personne n'est responsable.

L'Etat de son côté est empêtré dans la complexité, le gigantisme et le cloisonnement. On peut même parler d'une centralisation renversée. Et, à condition d'avoir une stratégie adéquate, l'action collective peut manipuler l'Etat à son avantage, que ce soit pour l'obliger à adopter des points de vue innovateurs - par exemple la campagne en faveur d'une libéralisation de l'avortement — ou pour des intérêts strictement corporatistes - par exemple l'action des petits commerçants. Centralisé, l'Etat est aussi colonisé. Dominées, les collectivités locales — et leurs leaders — sont aussi consentantes. Quant aux individus et aux groupes, ils sont loin d'être en voie de rejeter le système. Nombreux sont ceux qui ont su se constituer leur petit fief à l'ombre de l'Etat ou qui ne jugent pas la situation qui est la leur insupportable. Situation d'autant plus valorisée que leurs responsabilités ne sont pas formellement engagées : certes il faut se compromettre un peu avec l'Etat, mais cela n'a pas grande conséquence, car tout le monde est un peu compromis. D'autres en revanche n'ont aucun accès aux privilèges, aux passe-droits, aux filières qui permettent de prendre à revers la centralisation. Il y a là une source fondamentale d'inégalité, qui est celle du citoyen devant l'Etat, entre ceux qui peuvent et ceux qui ne peuvent pas battre le système. Le clivage ne recoupe pas uniquement celui entre riches et pauvres. Mais il est évident que pour nombre de couches moyennes en milieu urbain, le rapport au pouvoir est plus difficile d'accès que pour les agriculteurs par exemple.

Enfin il faut se méfier d'un égocentrisme ethnologique qui peut conduire aux pires contresens. Combien de fois n'a-t-on pas vu la vie locale avec les yeux d'un nostalgique du village d'antan — pour dénoncer la disparition de formes communautaires, et dont on oublie souvent qu'elles étaient oppressantes — ou avec le regard d'un sociologue catastrophé — pour souligner l'anémie et la désorganisation sociale de nos espaces urbains! A vrai dire on ne sait pas grand-chose sur le contenu et les formes de la vie locale. Ce qui aboutit à confondre vie politique et vie sociale au niveau local. D'un côté, certains indices permettent de déceler une tendance forte à une perte de crédibilité dans les institutions officielles et leurs représentants: le succès du mouvement des écologistes par exemple serait une manifestation de cette distanciation. D'un autre côté, tout semble indiquer que, à l'heure actuelle, les réseaux de sociabilité locale — association,

parenté, voisinage, etc. — connaissent un renforcement de leur rôle dans la société mouvante, globale et insécure qui est la nôtre. A propos, que recherche l'individu dans sa vie locale? Quel est l'espace pertinent pour lui : est-ce le quartier, la commune, l'agglomération?

Il importe d'aller plus loin qu'un simple raisonnement en termes d'institutions et d'attributions dans le domaine du gouvernement local. Les individus attendent certes une dose suffisante de démocratie formelle et de responsabilités directes, mais ils veulent aussi que le système politique satisfasse leurs intérêts et leurs problèmes concrets. De ce point de vue, il est décisif d'offrir à ceux que l'on voudrait mobiliser en faveur de la décentralisation politique, des avantages qui compensent le prix des responsabilités qu'on leur demandera de prendre. Un projet de gouvernement local ne peut être que politique, et ce dans un double sens. Il passe nécessairement par un clivage de la société à son égard. Il ne peut être consensuel ou technique. Et il suppose l'engagement des partis et des mouvements sociaux d'autant plus que les groupes les plus écartés du rapport à l'Etat expriment la marginalité moins par le rejet du système que par l'apathie et la passivité.