

YVES MÉNY

## *La République des fiefs*

Les réformes impulsées par Gaston Defferre à partir de 1981 sont parmi les plus intelligentes qu'il ait été donné d'observer au cours de la dernière décennie. Entendons-nous bien : en prononçant ce jugement nous ne nous plaçons pas du point de vue du *contenu* des réformes, mais de la *stratégie* que ses promoteurs ont consciemment développée. Indépendamment de l'opinion que chacun peut avoir des mérites et des tares des lois de décentralisation auxquelles le ministre de l'intérieur a laissé son nom, il apparaît clairement que les objectifs fondamentaux des promoteurs de la réforme ont été atteints : en 1992, dix ans après l'adoption du premier texte fondateur, nul ne discute plus de l'accroissement réel des compétences, des ressources, bref de l'autonomie des collectivités locales. Bien au contraire, au lamento antérieur sur les excès de la centralisation a succédé la plainte sur les abus de la décentralisation. C'est un signe qui ne trompe pas... Contrairement à tant d'autres réformes dont l'impact ne déborde guère du *Journal officiel* qui les proclame, les lois Defferre sont un incontestable succès qui fait l'unanimité de la majorité et de l'opposition réunies par ce consensuel « Embrassons-nous Folleville ».

Les raisons de ce triomphe posthume du ministre d'État, maire de Marseille sont sans doute multiples, mais, à mon sens, le facteur décisif est à rechercher dans le *modus operandi* de la réforme elle-même : loin de définir l'ensemble d'un dispositif politiquement délicat et techniquement complexe, Defferre, en fin connaisseur du système politique français, commençait par définir les centres de pouvoir, c'est-à-dire les élus locaux au niveau communal, départemental et régional. Une sorte de nuit du 4 août à l'envers : les titu-

laire des pouvoirs étaient désignés avant que leurs compétences ne soient définies, les transformant ainsi en autant d'alliés potentiels dans la lutte contre les Jacobins de tout poil et en particulier contre l'administration centrale ou périphérique.

Ce coup d'éclat aurait pu n'être qu'un coup d'épée dans l'eau comme l'atteste le contre-exemple de la Constitution de 1946 qui, déjà, avait proclamé sans succès des principes équivalents restés lettre morte. Mais 1982 n'était pas 1946 : à la différence de l'après-guerre, nombre d'élus avaient déjà conquis le pouvoir, avaient « perverti » les mécanismes institutionnels et en avaient pris le contrôle. Pour eux — Gaston Defferre en tête —, 1982 n'était pas une révolution mais une consécration, une légitimation qui allait leur permettre de poursuivre plus avant leurs conquêtes. Quant aux autres, ils allaient bénéficier à la fois de l'action des francs-tireurs et de l'impulsion législative et politique.

Cette situation a donné lieu à des interprétations apparemment contradictoires : certains y ont vu la plus importante réforme depuis celles mises en œuvre par Napoléon (J. Rondin), d'autres y ont vu plus de continuité que de rupture. En réalité ces deux points de vue sont complémentaires. Le changement est réel, profond, substantiel, mais il est ancré sur les structures les mieux établies du système politico-administratif français : un puissant réseau de notables eumulant des fonctions nationales et locales et suppléant la faiblesse ou la carence des partis politiques. La décentralisation est, de ce point de vue, le Gouvernement des notables, par les notables et pour les notables. Suivre cette pente naturelle, c'était adopter une stratégie victorieuse, c'était éviter les écueils sur lesquels s'étaient échouées les tentatives gaulliennes, suivre la ligne de moindre résistance. Aussi les réformes Defferre doivent-elles être interprétées aussi bien « en creux » qu'en « relief », par ce qui manque autant que par ce qui s'y trouve : pas de réforme fiscale, pas de réforme territoriale, pas de hiérarchie entre niveaux, pas de participation populaire. Bref tout ce qui aurait pu effaroucher les sensibilités notablières, les pudeurs sénatoriales ou les égoïsmes locaux a été prudemment gommé de la « grande affaire du septennat ». Il est sans doute impossible de trancher le débat entre les pragmatiques prudents qui soulignent les mérites d'une stratégie couronnée de succès et les réformateurs ambitieux qui regrettent ses insuffisances ou ses lacunes, car nul ne peut dire quelles auraient été les chances de réussite d'une forme plus radicale ou plus innovatrice. Mais, en revanche, il est facile de constater combien les structures notablières du système politique ont été renforcées et d'en mesurer à la fois les mérites et les perversités.

## LE TRIBALISME LOCAL

Le système politique local français possède — et de plus en plus — les attributs d'un système tribal : une forte homogénéité de la communauté constituée autant contre les autres qu'autour de valeurs propres ; un chef incontesté bénéficiant généralement d'une exceptionnelle longévité politique ; une faible participation des « sujets » qui ne sont guère admis au rituel politique qu'une fois tous les cinq ou six ans ; des mœurs politiques qui tendent à la confusion des intérêts personnels ou de parti avec ceux de la collectivité publique. Exagérations ? Pourtant les exemples concrets ne manquent pas dès lors que l'on sort de la parabole : il est tout aussi inconcevable de faire fusionner des communes que d'envisager la réunion de deux régions voisines pourtant dessinées de manière arbitraire par les administrations parisiennes à la fin des années 50 ; la concentration du pouvoir local est partout attestée par la multiplication de cabinets officiels et d'entourages (le mot lui-même est lourd de sens) plus ou moins officieux ; le caractère quasi lignager du pouvoir est illustré par la transmission « familiale » des charges ou, *a contrario*, lorsque le titulaire n'a pas d'« héritier », par le désarroi qui accompagne une déshérence inopportune ; la participation épisodique de citoyens est un fait attesté et le sentiment croissant d'anomie ressenti par une large partie de la population ne peut qu'inquiéter tous ceux qui ne réduisent pas la vie démocratique à quelques élections espacées dans le temps. Cette situation ne résulte pas d'une volonté maligne des élus locaux, mais de la combinaison d'un ensemble de facteurs entremêlés à la conjonction de la culture politique, du droit, des structures sociales et des nécessités fonctionnelles. Autrement dit, il serait extrêmement réducteur de voir dans l'exercice solitaire du pouvoir local la seule conséquence de l'appétit de quelques ambitieux autoritaires. Les choses sont — heureusement ! — bien plus complexes : on trouve pêle-mêle l'attrait des Français pour un leadership « qui en soit un » comme l'illustre la popularité du maire ou le « désordre » local lorsque le leader n'arrive pas à s'imposer à ses troupes ; l'absence de partis politiques qui soient autre chose que de simples machines au service du *boss* local ; la perpétuation de mécanismes électoraux ou institutionnels qui renforcent le leadership au détriment de la collégialité, la « nécessité » pour être « efficace » de cumuler mandats et fonctions selon un processus qui ne fait que renforcer les traits précédents ; l'absence d'un véritable « espace

public » local où se débattaient les enjeux politiques, faute de transparence politique et d'une presse régionale qui ne soit pas un simple « miroir institutionnel ».

Le système démocratique local en France fonctionne à l'envers : il affirme que le conseil municipal élit le maire mais en réalité c'est le maire qui coopte le conseil ; il distingue entre une assemblée délibérante qui décide et un organe qui exécute mais c'est souvent l'exécutif qui concentre l'ensemble des pouvoirs, l'assemblée ne disposant guère que d'un pouvoir d'approbation et de « remontrance » ; il institue un organe collégial et une division des tâches (adjoints, vice-présidents), mais un « bon » leader est celui qui tient la bride à ses acolytes ; il est fondé sur la séparation du politique et de l'administratif mais la frontière est sans cesse plus incertaine avec la diffusion des cabinets ministériels et autres chargés de mission ; il fonctionne en principe sur la base de critères « universalistes » mais les règles du jeu informelles l'entraînent vers des pratiques particularistes ou clientélistes ; il repose sur l'existence d'affaires locales (communales, départementales, régionales) mais l'imbrication structurelle et fonctionnelle du local et du national n'a jamais été aussi forte.

Par un singulier paradoxe, la V<sup>e</sup> République dont le fondateur avait déclaré la guerre aux notables paye aujourd'hui le prix de son apparente victoire : elle a réussi à imposer au sommet un leader incontesté, élu par le peuple tout entier et non par une poignée de parlementaires et d'élus locaux ; mais elle a offert en même temps un modèle, copié jusqu'à la caricature de la base au sommet. Maires, présidents de conseils généraux ou de région sont devenus ces « monarques au petit pied » dénoncés autrefois avec la fougue et la véhémence que l'on sait par Michel Debré ! *Jamais* comme dans les années 90 l'osmose entre la classe politique nationale et l'élite des grands notables n'a été aussi totalement réalisée, au point que la « localisation » de la vie politique nationale est devenue un fait attesté : absentéisme parlementaire, effondrement des partis (même un dissident local du PCF peut désormais affronter victorieusement l'ostracisme de son parti !), incapacité de réformer le système local autrement que selon les vœux des notables, etc. Aucun système politique occidental n'offre de telles opportunités aux élus locaux. Grâce à leurs multiples atouts, les acteurs locaux finissent par s'identifier à la collectivité qu'ils dirigent (et *vice versa*) au point qu'il est difficile de concevoir des politiques de « communication » qui ne soient pas de simples faire-valoir du grand timonier local. Lyon s'identifie à Pradel ou Michel Noir, Paris à Chirac, Lille à Mauroy, Bordeaux à Chaban-Delmas, etc.

Cette union personnelle présente certes des avantages : efficacité décisionnelle grâce à la concentration du pouvoir, visibilité politique grâce à sa personnalisation, coordination plus facile grâce au cumul des mandats et des fonctions. Mais les effets pervers ne sont pas moins importants : outre le localisme qui pénètre aujourd'hui le pouvoir central, les travers sont nombreux. Il s'agit d'abord d'un système qui, s'il est efficace en « positif », peut se montrer également d'une redoutable efficacité en « négatif » : un maire peut endetter sa commune au-delà du raisonnable sans que personne ne puisse l'arrêter... sauf lorsqu'il est trop tard ; un élu peut jouer les démolisseurs du patrimoine et/ou les bâtisseurs d'une modernité grandiloquente pratiquement à sa guise. Il peut jouer les gestionnaires rentiers, les capitaines d'entreprise, les aventuriers ou le despote éclairé en fonction de ses goûts et de sa philosophie. Mais le système n'interviendra guère pour freiner ou inciter, faute de *checks and balances* institutionnalisés. La personnalité du maire (ou accessoirement des présidents de conseils généraux ou régionaux) sera déterminante dans la configuration des choix et des stratégies. Plus que la couleur politique, que l'appartenance partisane, les choix locaux seront infléchis par le leader et son équipe de fidèles qui l'entourent.

Car c'est une autre caractéristique de la France que d'avoir politisé à l'extrême (sans doute devrait-on dire personnalisé) l'équipe qui assiste l'élu dans la gestion des affaires locales. Ce recours à un entourage de lieutenants dévoués est fonctionnel à tous égards : ce sont des agents choisis discrétionnairement et donc tout entiers consacrés à un leader qui les a choisis et qui saura récompenser leurs bons et loyaux services par quelques prébendes futures, locales ou nationales selon l'étendue de son influence ; ce sont des agents de l'ombre qui contrairement aux adjoints et aux vice-présidents ne sauraient être des concurrents potentiels ; ce sont enfin des « démultiplicateurs » qui, parfaitement identifiés à leur patron (« Le maire a dit » ; « Le président pense que... »), suppléent un leader qui n'en peut mais, à force de cumul de mandats, de capitalisation de fonctions, de présidences et de titres plus ou moins honorifiques. Là encore le mimétisme ministériel est frappant au point qu'il n'y a plus guère que les motards pour distinguer un ministre-maire d'un député président de région ! Enfin, ce système manque totalement de transparence. Le fait pour un élu local de pouvoir jouer sur plusieurs registres accroît certes ses pouvoirs et son influence mais brouille totalement les règles du jeu : est-il député ? Est-il maire ? Agit-il comme président du syndicat des

transports urbains ou comme président de l'Association des Amis du petit Liré ? Les défenseurs de ce système invoqueront la fluidité et la fonctionnalité d'un jeu où un seul acteur dispose d'autant de cordes à son arc. Pourtant si l'efficacité est une composante du système démocratique, elle ne saurait constituer la valeur centrale, unique. La démocratie ne se réduit pas à une activité entrepreneuriale et le plaisir du prince ne saurait être justifié par la seule réduction des rigidités bureaucratiques.

#### JEU DE RÔLE : REDÉFINIR LES RÈGLES

Le malaise actuel de la société politique en France a des causes trop nombreuses pour qu'on essaye en quelques lignes d'en tracer les linéaments. Mais on peut se demander si parmi celles-ci ne figure pas en bonne place la constitution d'une « classe politique » que sa multipositionnalité et sa multifonctionnalité ont progressivement isolée et coupée de la société civile : en tant qu'élus locaux, les hommes politiques sont prisonniers des schémas de la politique nationale dans laquelle ils sont investis, dépendants des clivages partisans plus ou moins artificiels, des luttes de tendances pour la conquête du pouvoir présidentiel, etc. ; en tant qu'élus nationaux, les mêmes hommes politiques sont englués dans les querelles de clocher, la défense d'intérêts clochemerlesques, la protection de ressources locales indispensables à la perpétuation de ce grand écart. L'ubiquité de la classe politique la rend schizophrène mais surtout subjuguée et incapable de trancher, de choisir, à force de jouer les Fregoli et autres Arlequin de la scène politique et médiatique. Dans un régime qui se prétend fondé sur la séparation des pouvoirs, c'est la confusion générale qui règne : confusion du local et du national, du politique et de l'administratif, de l'exécutif et du législatif, du général et du particulier. Cette confusion des rôles, des fonctions et des mandats est aussi une confusion des esprits et des valeurs qui explique en partie que la corruption ait pu se développer sur un terreau aussi fertile. Certes, ne rêvons pas d'un monde utopique constitué de sphères autonomes et distinctes (c'est sans doute une excellente recette pour l'affrontement et le blocage). Mais la situation actuelle, comme l'attestent de nombreux indicateurs, n'est pas saine. Des réformes, des changements s'imposent afin de promouvoir la solidarité, la transparence, la collégialité, l'équilibre des pouvoirs.

— Equilibre des pouvoirs ? Il est urgent de mettre fin aux oligopoles politiques qui permettent à un seul homme et à ses *followers* de

contrôler une ville, un département, une région. Par le jeu du cumul, la France devient un système de plus en plus oligarchique où l'étroitesse de l'élite politique se conjugue avec celle des élites administratives et économiques pour concentrer le pouvoir entre quelques mains. La limitation du cumul des mandats intervenue en 1985 est, à cet égard, un remède en trompe-l'œil : ce que le cumul a perdu en nombre a été gagné en expansion. Jamais comme depuis 1985 le cumul de deux mandats n'a été aussi systématique et, paradoxe, il a *doublé* depuis 1956 ! De surcroît, ce cumul n'est que la partie la plus visible d'un iceberg qui plonge profondément dans le système local par l'accumulation de titres et fonctions non électifs. Si l'on est convaincu des inconvénients d'une telle pathologie — unique dans le monde occidental — mais réticent à en gommer les avantages — (indéniables sous certains aspects), on pourrait concevoir de réserver le cumul au profit des seuls sénateurs — l'Assemblée nationale mériterait alors vraiment son nom alors qu'elle tend à ne plus être que l'addition de petits et grands seigneurs fieffeux. Elle garderait aussi sa suprématie et le Sénat apparaîtrait pour ce qu'il est, c'est-à-dire la Chambre des intérêts locaux.

— Collégialité ? Les quelques réformes imposées par les socialistes ont permis (jusqu'en 1986) d'introduire la proportionnelle dans la composition des bureaux des conseils régionaux ou généraux ou de donner place à la minorité d'opposition dans les villes de plus de 30 000 habitants. Mais ces modifications étaient encore trop timides et marquées, elles aussi, par l'obsession de la soi-disant efficacité majoritaire. Il serait souhaitable de faire davantage place aux minorités, de limiter les délégations du conseil au maire (qui ont pour effet de marginaliser le contrôle de l'opposition), de limiter le pouvoir de retirer les délégations accordées aux adjoints. N'ayons pas peur des mots : il faut diminuer le pouvoir des exécutifs, renforcé jusqu'à la caricature (et ceci vaut bien sûr pour la présidence du pays !) et retrouver ce que Montesquieu considérait comme la valeur cardinale d'un système modéré, c'est-à-dire la « faculté d'empêcher ». Trop souvent, en France, on se trompe de cible : au lieu de chercher à créer une administration plus efficace, on rend le pouvoir politique plus autoritaire ! Pouvoir d'empêcher ne veut pas dire paralyser : il signifie seulement éviter l'arbitraire tel qu'il se manifeste notamment par la mise au placard de fonctionnaires qui déplaisent ou le refus d'exécuter des décisions de justice qui irritent.

— Transparence ? L'affaire est malheureusement entendue : la transparence signifie trop souvent aujourd'hui « politique de communication ». Ce n'est pas négligeable mais ce n'est pas suffi-

sant. Car le système local (comme le système national d'ailleurs) est opaque : nul ne sait plus à quoi correspondent les impôts locaux ; il est à peu près impossible d'établir une relation causale entre niveau de taxation et qualité des services fournis ; personne ne peut plus se retrouver dans le dédale des syndicats, sociétés d'économie mixtes, sociétés concessionnaires et autres associations dont l'objectif principal (et avoué) est la recherche de l'efficacité et l'objectif secondaire (ou parfois primordial) est d'introduire dans la gestion communale « l'obscur clarté » chère à Victor Hugo. Comme à l'opacité bureaucratique s'ajoute en outre l'irresponsabilité politique (faute d'élections au suffrage universel direct), il devient urgent tout à la fois de clarifier les situations administratives et financières par la constitution de « comptes consolidés » et de rendre plus visibles les processus décisionnels par le recours au suffrage universel direct. On pourrait d'ailleurs espérer que la multiplication absurde du recours aux urnes rende plus pressante la nécessité de remettre en ordre cette jungle institutionnelle.

— Solidarité ? La classe des grands élus de province maintient ses privilèges et son pouvoir en s'appuyant sur la cohorte des petits élus, véritable clientèle à la romaine qui ne survit qu'à coup de subventions départementales et régionales, d'acrobaties législatives qui produisent autant d'injustices qu'elles n'en résolvent. La complexité communale française rend inconcevables de véritables mécanismes de péréquation financière, de type allemand par exemple. Il faut donc s'accommoder de ravaudages, pleurer sur le déclin du monde rural, s'inquiéter du délitement du tissu social des banlieues et créer un ministère de la ville. Mais ce sont là larmes de crocodile et cautères sur une jambe de bois : la règle est désormais à l'égoïsme sacré et à la compétition du chacun pour soi pour le meilleur et souvent pour le pire. La France qui rêvait d'aménagement du territoire (mot incongru qu'aucune langue étrangère ne réussit à rendre correctement...) se retrouve avec une banlieue parisienne sinistrée, des côtes livrées à la spéculation, des montagnes abandonnées ou « sarcellisées », des communes rentières voisinant avec des communes couvertes de dettes. La V<sup>e</sup> République en ses débuts compensait l'émiettement local par une technocratie puissante et interventionniste qu'il est impossible de faire revivre aujourd'hui, car rien ne peut remplacer la légitimité de l' élu. Ce serait faire fausse route que de cultiver ce type de nostalgies obsolètes. Mais le maintien de la situation actuelle n'est pas moins désastreux : ni la démocratie, ni la justice, ni la solidarité, ni même, en fin de compte, le veau d'or de l'efficacité n'y trouvent leur compte.