

Patrick LE LIDEC, *Les maires dans la République. L'Association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de Science Politique, Université de Paris I, 2001, 648 pages + bibliographie + annexes, à paraître chez Economica (collection Etudes politiques).

Jury :

Bastien François (professeur à l'Université de Paris I)

Daniel Gaxie (professeur à l'Université de Paris I, président du jury)

Pierre Grémion (directeur de recherche au CNRS)

Jacques Lagroye (professeur émérite à l'Université de Paris I, directeur de la recherche)

Jean-Luc Parodi (directeur de recherche à la FNSP)

Frédéric Sawicki (professeur à l'Université de Lille II)

RESUME

La France a-t-elle été un Etat aussi « centralisé » qu'ont bien voulu l'écrire nombre d'auteurs, avant l'adoption des lois de décentralisation ? Dans le système politico-administratif français, les élus locaux se sont-ils contentés de négocier l'assouplissements de normes définies en dehors d'eux, selon un schéma décrit par les sociologues des organisations ? Ou ont-ils été aussi capables de contribuer à l'élaboration des normes les concernant, alors même que la loi du 5 avril 1884 interdisait expressément aux conseils municipaux d'entrer en relations les uns avec les autres ? Les divisions idéologiques et partisans leur ont-elles interdit d'entreprendre des actions collectives ? Telles sont quelques unes des questions auxquelles cherche à répondre ce travail.

L'objectif poursuivi par cette thèse est donc double. Cette thèse vise d'abord à jeter un regard nouveau sur un objet généralement délaissé par les politistes : les associations nationales d'élus locaux. En centrant le regard sur l'Association des Maires de France (A.M.F), cette recherche se donne pour ambition de mettre en évidence le caractère national de l'action des élus locaux. Rompant avec la fiction juridique du député représentant de la Nation, elle tente de cerner le poids des préoccupations locales des élus dans les jeux politiques nationaux. Dans cette perspective, elle cherche à comprendre le type de relations que nouent représentants de

l'Etat et élus locaux, ainsi que les effets de ses relations sur le fonctionnement des régimes politiques français.

Plutôt que de postuler la permanence des relations entre représentants de l'Etat et élus locaux – comme le suggèrent certaines entreprises de modélisation – cette thèse fait droit aux transformations qui affectent les régimes politiques français¹. Construite autour d'un plan chronologique, elle tente d'analyser les configurations étatiques successives que dessinent les rapports entre représentants de l'Etat et des élus locaux. L'histoire analysée dans cette thèse est donc loin d'être linéaire. Elle s'articule autour de trois grandes périodes – 1907-1940, 1945-1969, 1969 à nos jours – correspondant à trois modalités dominantes du rapport des « élites politiques centrales » aux élus réunis au sein de l'Association des Maires de France : le « contrat républicain », la contestation du « compromis républicain » et la mise en place d'un nouveau compromis. Sur une séquence de près d'un siècle, une logique de négociation prévaut le plus souvent entre les deux parties, les gouvernements successifs se montrant particulièrement soucieux (bien que pour des raisons parfois différentes) de se concilier les bonnes grâces des élus locaux. Progressivement, sous l'effet de ces négociations, un ensemble de règles s'élaborent et se consolident, conférant aux élus locaux des prérogatives que les normes juridiques ne laissaient pas deviner. Il y a loin de la hiérarchie des normes selon laquelle « les collectivités locales n'ont pas la compétence de leur compétence » à la réalité des pratiques.

Dans notre **première partie**, on montre comment les élus locaux acquièrent un « droit de regard » sur l'élaboration des normes juridiques qui les concernent. Si les élites politiques « centrales » le leur concèdent, c'est qu'elles y ont également intérêt. Le ralliement à la République et le soutien de l'ensemble des maires au régime constituent des enjeux majeurs pour les élites politiques « centrales ». Sous la 3^{ème} République, la question de la légitimité du régime ne constitue pas seulement la toile de fond des échanges entre occupants de positions centrales de pouvoir et élus locaux : elle constitue un élément essentiel de la négociation entre les protagonistes. Parce que le régime est fragile, les élites politiques centrales vont tenter « d'échanger » l'extension des prérogatives des élus locaux contre un soutien aux institutions

¹ Ces transformations sont appréhendées grâce à différentes sources écrites : archives du ministère de l'Intérieur (déposées au CARAN ou à Fontainebleau), archives privées des associations d'élus, analyse de débats parlementaires, presse des collectivités locales, revues des associations d'élus, etc. Ce travail s'appuie également sur une cinquantaine d'entretiens réalisés auprès de dirigeants des associations d'élus et de hauts

républicaines. Du moins est-ce la logique qui finit par prévaloir aux termes de plusieurs années de conflits latents ou larvés sur la forme du régime.

Le **premier chapitre** tente d'éclairer les rapports mal connus qu'entretiennent les maires et les représentants de l'Etat dans un contexte de combat sur la forme du régime. On montre ainsi qu'avant 1914, les deux organisations rivales de maires qui se constituent défendent des conceptions du régime diamétralement opposées. Ces attitudes contrastées renvoient autant aux dispositions des élus qu'elles rassemblent qu'au traitement qui leur est réservé par les pouvoirs publics. De fait, les préfets reçoivent l'ordre de combattre par des moyens aussi légaux qu'illégaux les maires dont l'opposition au régime est sujette à caution.

Le **second chapitre** montre comment se construit et se consolide un ensemble de compromis sur les institutions. Dans les années 1920, période d'unification des associations de maires dans l'Association des Maires de France, les oppositions d'antan sont dépassées et le ministère de l'Intérieur, le Sénat, mais aussi la Chambre des députés s'accordent à défendre les « libertés locales » en échange d'un soutien des élus aux institutions de la République. Les compromis réalisés assurent une place privilégiée aux élus locaux dans le régime de la 3^{ème} République. Les rapports de force stabilisés dans un ensemble de règles coutumières et de valeurs acceptées par la communauté politique confèrent aux élus locaux des prérogatives plus importantes que l'on a pu le penser. On analyse ainsi un processus de légitimation croisée du régime républicain d'Assemblée d'une part, des collectivités locales de l'autre (processus qui explique la codification des libertés locales intervenue en 1946).

La **seconde partie** est consacrée aux contestations et aux transformations du régime républicain qui marquent l'après seconde guerre mondiale. On s'attache plus particulièrement à saisir les formes que prennent les luttes entre les élites politiques et administratives qui ont pour enjeu la préservation ou la transformation de l'ordre institutionnel. Dans cette perspective, il apparaît que la volonté de « dépasser » le régime légicentrique, au nom de l'efficacité économique, que le désir de renforcement de l'exécutif se double d'une volonté de transformer les collectivités en « bras armés » du Plan : de même que la planification va à l'encontre de la souveraineté du Parlement, elle ne saurait qu'entrer en contradiction avec les « libertés locales ». La transformation du rôle de l'Etat dans l'économie et la montée en puissance de la planification conduisent donc rapidement à une remise en cause du « modèle républicain ». Face à la société rurale caractéristique du modèle de la 3^{ème} République, les

fonctionnaires ayant été en poste au cabinet du ministre de l'Intérieur ou à la direction générale des collectivités locales et sur un long travail ethnographique mené dans trois associations d'élus locaux.

« réformateurs » entendent désormais promouvoir une concentration urbaine qui doit servir de support à l'industrialisation. Ces transformations supposent une subversion de l'ordre institutionnel antérieur à laquelle la plupart des élus sont opposés. Ces derniers convergent pour défendre un modèle qui valorise tant les prérogatives du Parlement que celles des collectivités locales.

Le conflit qui oppose « réformateurs » et « conservateurs » se déroule encore à « fleurets mouchetés » sous la 4^{ème} République, comme le montre notre **troisième chapitre**. S'appuyant sur le Parlement, et sur le ministère de l'Intérieur, les maires parviennent à résister aux tentatives de transformations avec une certaine efficacité. Dépourvus de relais politiques suffisants, les hauts fonctionnaires modernisateurs se révèlent jusque là incapables d'imposer les réformes qu'ils jugent nécessaires.

Les rapports de force se transforment rapidement après le retour au pouvoir du général de Gaulle. Comme le montre le **quatrième chapitre**, ce retour s'accompagne en effet d'une politique systématique de recentralisation et de délégitimation des élites politiques traditionnelles. Dès l'élaboration de la constitution de 1958, des divergences se font jour quand à la place et au rôle des collectivités locales dans la nouvelle architecture institutionnelle. La thèse montre que les représentants des élus locaux se livrent à un « chantage » auprès du général de Gaulle en menaçant de faire campagne contre l'adoption de la constitution de la 5^{ème} République. S'ils parviennent ainsi à marchander l'adoption de certaines dispositions constitutionnelles qui leur sont favorables (la mention des collectivités locales à l'article 34 étant, par exemple, un produit de leur démarche), les dirigeants de l'Association des Maires de France sont rapidement marginalisés. La réforme de 1962 achève de les faire basculer dans l'opposition. On montre ici que le référendum de 1962 ne clôt pas la lutte. Nombreux sont ceux qui croient que le régime ne survivra pas à son fondateur. Après l'adoption du référendum de 1962 auquel elle était opposée, une large fraction du personnel politique continue de contester sourdement la légitimité du régime. L'Association des Maires de France (et ses antennes locales) joue, aux côtés du Sénat, un rôle de premier plan dans cette entreprise de délégitimation du régime. Cette opposition n'est pas étrangère à la décision du général de Gaulle de provoquer un référendum en 1969. Les années qui séparent le référendum de 1962 de celui de 1969 sont donc des années de combat sur la forme des institutions. Le rejet du projet référendaire s'apparente à un « précédent conflictuel » dont les successeurs du général de Gaulle devront tenir compte. Il marque un point d'arrêt dans le mouvement de marginalisation des élus.

La **troisième partie** montre comment du conflit sur la forme du régime symbolisé par le référendum de 1969, on passe à un compromis sur la forme du régime. C'est dans cette perspective que l'accent est mis sur l'adoption des lois de décentralisation, véritable condition d'acceptation du régime de la 5^{ème} République par ses opposants traditionnels. Ce n'est en effet qu'au prix de la décentralisation que nombre d'entre eux s'y rallient. La décentralisation est envisagée comme un élément de rééquilibrage du régime. Elle doit compenser une « excessive » concentration du pouvoir entre les mains des titulaires de positions exécutives.

Le long cheminement de redéfinition du « contrat républicain » qui conduit à l'adoption des lois de décentralisation est analysé dans le **chapitre 5**. On montre d'abord comment les gouvernements successifs renoncent progressivement aux orientations de réforme de l'organisation territoriale définies dans les années 1960, qu'il s'agisse du projet de régionalisation ou du regroupement des communes. De la tension persistante entre l'exécutif et les représentants des élus locaux, on passe à une acceptation contrainte puis à un projet de redistribution des pouvoirs en direction des élus locaux. Si la cause des élus locaux gagne du terrain, c'est notamment parce qu'à compter du début des années 1970, les hommes issus de la 4^{ème} République pèsent d'un poids croissant dans les majorités qui gouvernent la France. Dans la seconde moitié des années 1970, les élus centristes négocient leur soutien au président Giscard d'Estaing en échange d'une prise en considération de leurs doléances. On montre ainsi comment l'exécutif est amené à céder devant certaines des revendications formulées par l'Association des Maires de France, en insistant notamment sur la redéfinition des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. On s'attache enfin à mettre en évidence le rôle joué par les dirigeants de l'A.M.F dans l'adoption des lois de décentralisation. La décentralisation contribue à relégitimer les associations d'élus, fermant ainsi la parenthèse ouverte par l'accession au pouvoir du général de Gaulle.

Dans un sixième et **dernier chapitre**, l'analyse s'oriente vers la mise en évidence de l'importance des négociations entre les acteurs gouvernementaux et les représentants des trois (ou quatre) grandes associations d'élus locaux. En effet, la multiplication des associations d'élus locaux ne transforme le jeu antérieur qu'à la marge. L'attention accordée par les gouvernements à chacune des associations d'élus reste en effet largement dépendante du poids politique et économique des collectivités qu'elles représentent. C'est donc (par ordre d'importance décroissant) à l'Association des Maires de France, à l'Assemblée des Départements de France et à l'Assemblée des Régions de France (et à l'Association des Maires de Grandes Villes de France), qu'il appartient essentiellement de s'exprimer au nom des élus locaux face au gouvernement. Le gouvernement est, au moins partiellement, contraint

de leur donner satisfaction, comme en témoigne notamment l'adoption du pacte de stabilité financière (puis pacte de stabilité et de croissance) entre l'Etat et les collectivités locales. L'étude du processus d'élaboration des réformes récentes en matière d'intercommunalité amène à la formulation d'un diagnostic voisin : le gouvernement ne prend pas le risque d'imposer ses préférences lorsque les élus sont nombreux à manifester de vives réticences. C'est peu ou prou par la négociation (codifiée dans certains cas, comme le montre la création du Comité des Finances Locales), c'est-à-dire par des concessions réciproques, que s'élaborent les normes relatives aux collectivités locales.

Après avoir souligné l'intérêt de l'approche historique suivie, la **conclusion générale** émet à partir des résultats de la recherche un certain nombre d'hypothèses de recherche relatives aux modalités d'analyse des institutions. Elle plaide notamment en faveur d'une analyse simultanée de la dimension locale et nationale des institutions et souligne la nécessité d'appréhender les collectivités locales comme autant d'éléments constitutifs du système politique français. Elle invite ainsi à prendre au sérieux les effets de l'inscription des élus dans des territoires locaux dans des sites d'interaction considérés comme « nationaux ».

Quelques résultats de la recherche

C'est l'analyse des matériaux empiriques eux-mêmes qui a conduit à inscrire cette recherche dans le cadre des études sur les régimes politiques français. La juxtaposition de séquences historiques a ainsi permis de comprendre que les élus locaux étaient considérés en pratique comme des acteurs centraux du régime et qu'ils étaient en mesure de monnayer leurs soutiens aux dirigeants politiques de premier plan. Certes cette capacité se révèle inégale en fonction des configurations. Mais les conquêtes obtenues dans des configurations particulières étant codifiées dans le droit, inscrites dans un ensemble de conventions progressivement considérées comme consubstantielles au régime républicain, il devient très difficile de s'en affranchir. Au regard des éléments rassemblés dans cette thèse, il semble donc que la mobilisation des élus locaux a été sinon toujours couronnée de succès, du moins assez efficace. En effet, la codification constitutionnelle des libertés locales, l'inscription du principe de libre administration dans la constitution, pour ne prendre que ces exemples, procèdent très directement de leur mobilisation. En menant ce travail de sociologie des institutions, l'attention accordée aux pratiques a permis de montrer que c'est par elles que se construit un ordre de représentations, de justifications et de normes, et que c'est en elles que

se définissent les rôles. Si la fécondité de ce point de vue n'avait à l'origine rien d'évident, on espère avoir montré comment, concrètement, les élus locaux ont historiquement réussi à défendre leurs prérogatives lorsqu'elles étaient menacées, et à les accroître dans les contextes qui leur étaient favorables. Les difficultés récurrentes des gouvernements à entreprendre certaines réformes doivent être mises en relation avec les efforts déployés par les élus locaux pour imposer une définition maximaliste du principe de libre administration des collectivités locales. Dans la lutte qui oppose les différents groupes qui font l'Etat, les élus locaux (et les parlementaires élus locaux) se battent pour limiter les prétentions du gouvernement (et des administrations sur lesquelles ce dernier prend appui) à monopoliser une définition légitime de l'intérêt général. Au final, l'idée selon laquelle le poids des élus locaux dans la vie politique nationale a été sous-estimé s'impose. L'analyse permet ainsi de comprendre une des causes majeures de la faiblesse historique des appareils partisans en France. Historiquement construits autour de leurs élus locaux, les appareils ne sont pour cette raison même pas véritablement en mesure de les contrôler.

Ainsi présentée, notre recherche s'inscrit donc à l'intersection de plusieurs domaines souvent dissociés : l'analyse des institutions et des régimes politiques, l'analyse des politiques publiques, la sociologie des partis politiques.