

*Les pouvoirs locaux sous la Quatrième République : Mobilisations et réformes.**Introduction de la journée*

L'idée de cette journée s'est imposée au fil de discussions éparses entre collègues engagés dans des recherches de thèses qui mettaient en évidence une exigence de recherche empirique sur les débats et réformes de l'administration territoriale sous la Quatrième République. Cette journée a donc d'abord pour objectif de faire le point sur ces recherches achevées ou en cours afin de voir dans quelles mesures les données recueillies peuvent s'avérer cumulables et en quoi la confrontation des méthodes et modèles d'analyse peut permettre de produire de nouvelles exigences empiriques qui ne pourraient être imaginables sans elle. Le pari de cette journée est donc tout d'abord celui de l'impulsion d'un processus d'échanges, qui avait été en germe au sein du CRAP et au gré de rencontres dans un Projet nouveau CNRS plus spécifique : « Dimensions internationales du mouvement municipal » (1999-2001), dirigé par Pierre-Yves Saunier (CNRS Lyon).

Réinterroger les modèles d'analyse d'une période méconnue

Sans postuler qu'il existe un objet commun suffisamment identifié pour fonder la cohérence du programme, nous identifions de très fortes connexions entre les terrains d'investigation, qui peuvent permettre d'ouvrir une nouvelle page de recherches fécondes. En effet, à ce jour, peu d'enquêtes socio-historiques ont permis d'étayer la critique récurrente du modèle centre-périphérie pour la période courant de l'après-guerre aux débuts de la Ve République. Et il semble bien, au bout du compte, que, faute de mieux, on entretienne un peu mécaniquement la vision d'une France du Welfare, des nationalisations, et de la planification où les "notables" négocieraient la traduction locale des normes centrales. Cette routine présente deux écueils massifs que nous voudrions éviter. D'une part, elle ne conçoit la période de la Quatrième République que comme une période de naissance de la planification, annonçant en quelque sorte les prémisses de la rationalisation engagée ultérieurement. D'autre part, elle privilégie un mouvement descendant qui risque fort de cantonner le rôle des élus dans des jeux politiques quasi-exclusivement circonscrits aux arènes locales, ou, tout au plus, dans des jeux de cumul essentiellement motivés par des problèmes de leadership. Or, les multiples mobilisations et réformes de la période montrent au contraire que l'administration territoriale est entretenue ou redéfinie dans le cadre de relations étroites et complexes entre les institutions politiques centrales et les élus locaux, sur des scènes multiples dont il reste à saisir les interconnexions.

En ce sens, la multiplicité des enjeux et des scènes et l'absence concomitante de traitement institutionnel sous forme de « grande réforme » caractérise la période. L'absence de grande réforme d'ensemble de l'administration territoriale, qui contraste avec l'ébullition constitutionnelle de la période, est sans doute ce qui explique le relatif désintérêt pour des débats et mobilisations restés plus confidentiels, moins palpables sous forme d'effets institutionnels immédiats. Il en ressort le sentiment d'une sorte de *terra incognita*, tant chez les historiens que chez les politistes. D'un côté, les historiens ont en effet massivement investi sous tous les angles possibles l'étude de la Troisième République et de la période de Vichy.

Ce faisant, ils laissaient peu ou prou de côté l'histoire politique de la Quatrième, période pour laquelle ils privilégiaient l'histoire culturelle, ou plus ponctuellement la recherche sur les grands conflits politiques (Guerre d'Indochine, guerre d'Algérie) ou sur les partis politiques. De l'autre côté, en science politique, le grand flux de travaux des années soixante a focalisé l'intérêt pour la Quatrième République sur les institutions, les partis et les élections, thèmes qui s'inscrivaient dans les débats constitutionnels et politiques du moment. La production de travaux relatifs au gouvernement local entre 1968 et le milieu des années quatre-vingt (Cf *Politix*, n° 2) a eu pour principal objectif de combler le sentiment de retard en la matière, tout en voisinant avec les thématiques de la modernisation administrative et de la décentralisation. Il est ressorti de cette vague de travaux quelques thèses fortes (celles de Pierre Grémion, Jacques Lagroye et Albert Mabileau) qui restent les points de référence pour tout chercheur intéressé à l'administration locale. Mais ces thèses ont le plus souvent fait l'impasse sur la période qui nous intéresse, sauf à la saisir sous la forme de restitutions d'analyses tirées d'entretiens. Ces travaux ont ainsi insisté sur la rupture des débuts de la Cinquième République.

Notre propos n'est pas tant de postuler une complète continuité en matière d'administration territoriale que de réinterroger empiriquement des modèles de jeux antérieurs à la gestion gaullienne, et qui ont bien souvent été laissés à l'état d'intuitions par les chercheurs.

Sur ce point, une première difficulté d'ordre méthodologique est l'inscription à la fois nécessaire et piégeante des recherches entreprises dans une démarche comparative. Cette démarche est évidemment nécessaire parce que seule la comparaison peut permettre d'identifier les changements effectivement à l'œuvre dans cette période, en saisissant les équilibres institutionnels dans une durée plus longue que celle d'une décennie ou deux. C'est la raison pour laquelle la complémentarité des intervenants et des discutants a été privilégiée, certains ayant développé des compétences historiques et historiographiques plus en amont, et d'autres en aval de la période envisagée ici.

Mais cette démarche comparative peut-être en l'occurrence piégeante pour deux raisons. D'abord, parce que le recours inévitable à des modèles institutionnels, s'il offre « un schéma stable de relations sémantiques entre concepts, c'est à dire un schème d'intelligibilité théorique transposable de description en description », n'en constitue pas moins un tableau de pensée idéal pouvant conduire à figer ces relations, à les tenir pour statiques afin de faire ressortir les dynamiques privilégiées par le chercheur. Il en résulte une difficulté collective pour le débat, qui est de restituer pour chacun des enjeux étudiés les véritables séquences historiques du changement, en reprenant quelques distances avec les idéalizations opérées à l'appui de chacune des démonstrations comparatives conduites par les intervenants.

La discussion peut ainsi permettre d'engager une réflexion sur les mobilisations et réformes de cette période en prenant quelques distances avec les concepts dynamiques macroinstitutionnels régulièrement mobilisés (modernisation, technocratisation, etc.). Il est peut-être utile aujourd'hui de dépasser, au moins provisoirement, la subordination de l'analyse historique à ce type de concepts, pour retrouver la part des controverses, des incertitudes, des échecs souvent laissée pour compte dans ce type de raisonnement. En d'autres termes, il est peut-être temps de revenir aux sources pour éprouver ces modèles, pour

voir s'ils gardent leur vertu d'interprétation analogique dans le contexte de la Quatrième République.

Bien sûr, le but n'est pas de révoquer en doute l'intérêt de ce type de modèles pour l'analyse au profit de sociographies ou biographies empiriquement solides mais faiblement heuristiques. Mais peut-on se satisfaire à l'inverse d'un vide informationnel autorisant le type de généralisations incontrôlées qu'affectionne encore trop souvent aujourd'hui notre discipline ? La démarche commune à tous les intervenants, avec des méthodes différentes, est de considérer que le détour par un travail d'archives attentif permet l'accès à de nouveaux questionnements sur les processus de transformation des équilibres institutionnels.

L'enjeu de la rencontre du 8 février est donc moins, formellement, de présenter ces thèses à la manière du grand colloque, mais de tenir une vraie journée d'études, permettant un détour collectif sur les sources et leur analyse engageant la possibilité d'une cumulativité des résultats de recherche. Nous identifions ici trois directions principales pour la discussion.

Définir les scènes et les séquences de mobilisation

Les sociologues des organisations, en privilégiant la comparaison des scènes locales pour saisir l'articulation des relations institutionnelles (Worms, 1970 ; Grémion, 1976 ; Borraz, 1994), ont sans doute été conduits à sous-estimer le rôle des élus locaux sur d'autres scènes, et les effets de leurs mobilisations sur l'organisation de l'administration territoriale.

Sans céder à une vision héroïque de ces mobilisations, qui conduirait à renverser la perspective, il nous semble qu'il faudrait sortir d'une vision alternant approche top-down de la modernisation et analyse localisée des arrangements, pour privilégier au contraire des mouvements complexes de construction circulaire des enjeux, impliquant des interactions sur des scènes multiples.

En premier lieu, certains intervenants ont ainsi été conduits à étudier les scènes constituées par les organisations d'élus locaux, et la façon dont elles ont permis l'élaboration de réponses à des contraintes institutionnelles et l'agrégation des intérêts ou des valeurs dans la constitution de nouveaux enjeux. Cette interrogation semble conduire à dépasser une conception fonctionnaliste de ces organisations, selon laquelle elles « serviraient » principalement à apprendre un rôle ou un métier (Petaux, 1994). Ces scènes nous paraissent plutôt être tout à la fois des lieux d'élaboration d'un discours collectif, des lieux d'échanges sur le rôle, des lieux d'échange et de négociation avec les autorités gouvernementales (congrès des maires, des présidents de conseils généraux, etc.), mais aussi des lieux de structuration de relations transnationales et de diffusion des innovations étrangères (innovation municipale, construction de l'enjeu régional). A cet égard, il convient de prendre en compte que très tôt certains militants politiques et élus locaux ont investi la scène européenne pour favoriser la construction européenne, mais aussi pour en réorienter la politique en faveur des collectivités locales. De plus, il conviendra de comprendre en quoi ces organisations ont pu véritablement se muer en *acteurs collectifs*, c'est à dire quand, comment et pourquoi les élus locaux ont « décidé de décider collectivement » (Giddens, 1984) pour négocier une réforme ou porter une parole d'opposition.

En deuxième lieu, analyser l'impact de l'organisation locale ou régionale des intérêts sur le travail gouvernemental, en termes de constitution de nouveaux enjeux nationaux (régionalisation, aménagements fiscaux, etc.) pourrait permettre d'aller au-delà d'une vision purement localisée des relations interinstitutionnelles.

En troisième lieu, il convient de ne pas négliger la scène parlementaire, et les effets de sa réorganisation sur leurs mobilisations et l'avancement de leurs projets. La constitution de réseaux et de groupes parlementaires semble avoir été en effet une modalité de constitution et de traitement de certains enjeux spécifiques, en dehors des organisations d'élus ou en collaboration avec elles.

En quatrième lieu, on pourrait discuter de la capacité de l'exécutif à structurer des scènes de négociation dans les ministères, qu'il s'agisse des finances locales, de la planification urbaine, de l'aménagement régional, etc.

Enfin, on pourrait tenter un réexamen des scènes locales en les réarticulant à ces différentes scènes.

Le choix opéré dans la programmation de cette journée a été de concilier approches par les organisations et approches par les enjeux. Quoi qu'il en soit, il est évidemment réducteur de s'arrêter à l'intitulé "Quatrième République", car les bornages chronologiques débordent le plus souvent les douze années de ce régime. L'intérêt de cette journée sera donc aussi de comprendre la variation des séquences de mobilisation ou de résolution de problèmes.

Confronter les parcours des acteurs-clés

L'intérêt pour ces séquences peut être un moyen de retrouver des formes de continuité ou de récurrence des mobilisations, et de les mettre en rapport avec des formes d'organisation ou des parcours singuliers.

A cet égard, cette journée est l'occasion de mettre en relation des données biographiques permettant d'éclairer les continuités et les ruptures. Cet échange de données, qui prolongera de nombreux échanges informels antérieurs sera plutôt l'occasion de faire le point sur les sources que d'engager d'interminables débats biographiques.

Par contre, en termes de méthode, ce rendez-vous peut-être l'occasion de faire le point sur l'usage que nous faisons des données biographiques dans la conduite de nos travaux. Ne sommes-nous pas tentés de sacrifier à un « essentialisme des trajectoires » (Passeron, 1989), dans lequel nous pourrions opérer, sans en être toujours conscients, une confusion entre exemplaire sociographique et type sociologique (mouvement municipal, militants de la cause régionale, fédéralistes, etc.) à des fins démonstratives. A ce problème, Passeron propose d'essayer de saisir la structuration des biographies à la fois comme un effet des structurations longitudinales qui se résument en amont comme une inscription des itinéraires dans la topographie et les calendriers institutionnels et comme le produit agrégé que l'action sociale des individus inscrit, en aval, dans le maintien ou la transformation de ces structures longitudinales. Le redoutable défi ici est multiple :

Comment faire usage de données biographiques sans les essentialiser dans une réduction à l'objet étudié ? Comment comprendre la formation des structures longitudinales pertinentes

pour l'objet étudié ? Comment faire la part des réorientations probables et des bifurcations individuelles imprévisibles dans les changements observés ?

On pourrait discuter l'hypothèse classique selon laquelle les grands conflits ont transformé les structures longitudinales. La disparition après la guerre d'un certain nombre d'acteurs-clés des années trente et quarante contraste en effet avec la reformulation des activités de certains militants plus engagés le régime de Vichy. Les effets des ruptures de 1947 ont-ils été durables ou transitoires ? Le débat sur la Communauté européenne de défense et le conflit algérien semblent avoir des effets non négligeables sur les réseaux et les mobilisations, tant à gauche qu'à droite. Qu'en est-il ?

Ce travail de clarification peut être un moyen d'asseoir la mise en perspective historique des controverses du moment.

Identifier les catégories de pensée et d'action mobilisées dans les interactions

L'un des aspects de l'analyse de ces mobilisations et de ces controverses est de l'ordre d'une sociologie de la connaissance de l'administration territoriale. L'occasion nous est donnée de réfléchir collectivement sur les catégories de pensée et d'action à l'œuvre dans la structuration des enjeux et des rapports de force. On ne postule pas ici que ces catégories préconstituent des problèmes publics qui attendraient dans l'ombre d'être rationnellement saisis pour trouver leur solution adéquate, mais que ces catégories circulent selon des itinéraires à suivre, et sont mobilisées dans des contextes et des champs de force différents.

A titre d'exemples :

Nous faisons l'hypothèse que la catégorie « administration » fait l'objet d'un usage consensuel, assure en quelque sorte, sur toutes les scènes évoquées, la continuité des conceptions du rôle, en le « perméabilisant » vis-à-vis des conflits politiques.

Dans le même ordre d'idées, la mobilisation de catégories telles que « les libertés locales » ou « les franchises municipales » constitue la figure rhétorique privilégiée dans la critique de la tutelle préfectorale et la construction des rapports de force entre organisations d'élus et ministères.

L'usage de ces catégories donne le sentiment d'une grande continuité avec les débats et controverses de la Troisième République, alors même que les institutions changent. Il nous semble que ces usages entretiennent la fiction de l'homogénéité du groupe à un moment où ses modes d'organisation se redéfinissent, et où les conceptions du métier changent.

Dans le même temps, on ne peut cantonner les mobilisations d'élus à ce type d'usage défensif de catégories éprouvées. Ceux-ci apparaissent en effet aussi comme les producteurs, les passeurs ou les instances de légitimation de nouvelles catégories expertes comme le développement régional, l'aménagement du territoire, etc.

Romain Pasquier
Antoine Vion