TABLE RONDE N°6

IDÉES, INTÉRÊTS, INSTITUTIONS : TRENTE ANS DE CHANGEMENTS D'ÉCHELLE D'ACTION PUBLIQUE EN FRANCE

Patrick LE LIDEC, CNRS/CERSA

INTRODUCTION

L'action publique est soumise en permanence à des changements d'échelle. Mesures de concentration ou de déconcentration, de décentralisation ou de centralisation, de transfert de compétence entre catégories d'institutions déjà existantes ou créées ad hoc, la notion de changement d'échelle soumise à la réflexion renvoie à des phénomènes très différents, souvent analysés par la science politique étrangère, et assez peu développée en France.

La perspective adoptée ici consiste à montrer comment les idées, les intérêts et les institutions structurent les choix des échelles d'action publique, contribuent à changer ou à bloquer les changements des règles qui définissent les niveaux auxquels les problèmes d'action publique doivent être résolus, sélectionnent les institutions chargées de les prendre en charge, répartissent les ressources juridiques et financières entre acteurs institutionnels. Il s'agit par conséquent d'étudier les politiques constituantes ou constitutives « qui ont pour objectif et pour effet le plus visible de redistribuer des pouvoirs et des capacités d'action, d'imposer des règles générales et de produire des représentations de l'ordre politique légitime » (Lowi, 1972). Dans l'élaboration des choix publics, et particulièrement lorsqu'il est question de changement d'échelle, on est en effet confronté aux intérêts propres des acteurs institutionnels (Scharpf, 1986). Mais les résistances ne sont pas de même ampleur selon la nature des changements d'échelle envisagés. Il est en effet moins difficile d'entreprendre des changements d'échelle à l'intérieur d'une même organisation régie par un principe hiérarchique (par exemple de promouvoir des mesures de déconcentration, de promouvoir une réorganisation au sein de services de l'Etat) que de déplacer la ligne de partage entre les compétences respectives entre unités englobantes et unités englobées lorsqu'elles disposent chacune d'une légitimité tirée du suffrage universel. Contrairement à une idée communément admise, l'exercice de redéfinition des relations et des attributions entre unités de différents niveaux n'est pas nécessairement un exercice plus facile à entreprendre pour les gouvernements des Etats unitaires que pour ceux des Etats fédéraux. Dans un Etat unitaire comme la France, l'influence des échelons locaux de gouvernement dans les arènes décisionnelles centrales limite très fortement la capacité des gouvernements à promouvoir des changements d'échelle. Centralisé administrativement, le modèle français n'en est pas moins caractérisé par une forte décentralisation politique, au sens où les échelons locaux de gouvernement exercent historiquement une influence politique déterminante sur le niveau central (Page, 1991).

L'analyse développée ici suggère que les changements d'échelle ne s'opèrent pas en France selon un processus hiérarchique descendant, dans le cadre duquel le gouvernement central serait libre de définir l'étendue des prérogatives respectives de l'Etat et des collectivités et de fixer la distribution des responsabilités entre celles-ci, de promouvoir de nouveaux échelons et d'en faire disparaître ou dépérir d'autres. Le choix des différentes échelles de traitement des

problèmes publics depuis 1945 apparaît rétrospectivement comme fortement contraint par l'histoire, surdéterminé par les voies choisies lors de la fondation du régime républicain. La présente contribution s'efforce d'échapper à toute perspective téléologique et de restituer dans une perspective historique les choix et non choix de changements d'échelle en train de se faire.

La question des choix d'échelle d'action publique est abordée sous deux angles interdépendants. Il s'agit d'une part de montrer pourquoi l'appareil bureaucratique des administrations centrales de l'Etat est considéré à certains moments comme un échelon plus approprié que les collectivités territoriales à la gestion des problèmes publics et pourquoi il ne l'est plus à d'autres moments. En d'autres termes, pourquoi un modèle de gestion centralisée ou décentralisée des affaires publiques s'impose-t-il alternativement en France ? Il s'agira d'autre part de montrer comment est défini le périmètre des institutions locales. De quelles marges de manœuvre dispose le gouvernement pour opérer le (re)découpage du périmètre des collectivités territoriales ? Dispose-t-il d'une grande autonomie ou doit-il composer avec de puissants intérêts ?

Ce papier développe donc plus particulièrement la question du choix centralisation/décentralisation et envisage les différentes échelles territoriales que peut prendre la décentralisation. Il laisse de côté la question de l'organisation interne des services de l'Etat (concentration/déconcentration) et ne prend pas en compte quelques institutions ad hoc dont les périmètres coïncident avec des caractéristiques géographiques (agences de bassin par exemple).

L'analyse proposée pour rendre raison des choix et non-choix réalisés en matière de changements d'échelle d'action publique repose sur un cadre théorique classique mobilisant le triptyque idées, intérêts, institutions envisagés comme éléments en interaction (Palier et Surel, 2005).

Les idées, la manière d'interpréter des problèmes, de construire des liens de causalité entre des phénomènes jouent un rôle important dans les changements d'échelle. Ces derniers procèdent d'opérations intellectuelles et reflètent les transformations des croyances. Le développement de nouveaux courants de pensée a ainsi pour effet et/ou pour objet de disqualifier certains échelons et d'en légitimer d'autres, en faisant apparaître des décalages entre les territoires idéaux de gestion des problèmes et les découpages politico-administratifs. La crédibilité d'une échelle ou d'une institution définie par son ressort territorial à résoudre un problème dépend en effet du cadre cognitif mobilisé. Dans cette perspective, les théories économiques semblent jouer un rôle important. Tantôt les acteurs plaident en faveur d'un élargissement de l'échelle de traitement d'un problème, en s'appuyant sur des théories qui mettent l'accent sur la nécessité d'obtenir des économies d'échelles, d'atteindre une « taille critique », de réduire les externalités négatives, de prendre en considération l'accroissement des interdépendances, d'éviter des phénomènes nuisibles de concurrence entre unités territoriales, de mieux coordonner des activités, etc. (De Swann, 1995). Tantôt les acteurs se prononcent en faveur de la réduction de l'échelle de traitement d'un problème au motif d'accroître l'imputabilité des décisions publiques, de responsabiliser les acteurs, de profiter d'effets d'information, de réduire le coût des biens collectifs, etc. La théorie économique des biens publics propose par exemple des découpages institutionnels des activités de gouvernement en fonction de la nature des problèmes entre l'Etat et les niveau infra-étatiques de gouvernement (Gilbert et Derycke, 1988 ; Marchand, 1999). Ces idées orientent non seulement le comportement des acteurs au gré de leur diffusion mais elles apparaissent comme autant de ressources mobilisables dans la compétition politique. Elles contribuent à légitimer ou à discréditer certains acteurs et/ou constructions institutionnelles. En France, la pensée planificatrice, dont le rôle est prépondérant durant la période analysée (1945-1982), préconise au nom de l'accroissement de l'efficacité de l'action publique le transfert d'une part

importante des compétences des collectivités à des fonctionnaires de l'Etat, le dépassement des frontières administratives étroites des communes et des départements et la gestion des problèmes à une échelle élargie. Ce courant planificateur alimente des projets de refonte globale des institutions locales à l'origine de nombreuses tentatives de réforme.

L'influence des idées suggérant des changements d'échelle sur l'action publique est toutefois fortement limitée par les jeux d'acteurs, soucieux de défendre leurs intérêts. Parce qu'un changement d'échelle a toujours pour objet de modifier le système de gouvernement des affaires publiques, de transformer des équilibres de pouvoir, d'écarter d'anciens acteurs de la décision et d'en promouvoir de nouveaux, il donne lieu à de violentes luttes politiques. Les projets de changement d'échelle ont ainsi tendance à se heurter à l'opposition de tous les acteurs qui bénéficient du statu quo sans susciter nécessairement l'adhésion parallèle de leurs éventuels bénéficiaires. Lorsqu'ils sont convaincus de la nécessité de procéder à des changements d'échelle pour accroître l'efficacité de l'action publique, les gouvernements se heurtent toutefois à l'opposition de nombreux acteurs, organisés et disposant d'un poids aussi important que discret dans les arènes décisionnelles centrales. Dans le cas qui nous préoccupe, au-delà des quelques 500 000 élus locaux concernés, il s'agit plus particulièrement des 36 000 maires, regroupés au sein d'associations départementales, des 4500 conseillers généraux, de leurs associations nationales (Association des Maires de France et Assemblée des Présidents de Conseils Généraux) et de leurs relais parlementaires, ainsi que du millier de parlementaires cumulants. Des changements d'échelle sont non seulement susceptibles d'affecter leurs possibilités d'action immédiate, la nature de leurs ressources, de leurs soutiens et de leur légitimité mais aussi de modifier leurs carrières. Toute remise en cause des échelons traditionnels est perçue par les acteurs politiques comme le signe annonciateur d'une transformation ultérieure des circonscriptions électorales. Nombreux sont les acteurs à savoir ce qu'ils peuvent perdre d'un changement d'échelle. Plus rares sont ceux qui peuvent avoir la certitude de gagner à leur transformation. Les gouvernements ne peuvent faire abstraction de ces considérations. Si les gouvernements peuvent avoir intérêt à promouvoir des changements d'échelle contribuant à accroître l'efficacité de l'action publique, ils savent aussi que les bénéfiques politiques qu'ils pourront en retirer risquent généralement d'être moins importants que les coûts auxquels ils peuvent les exposer, du moins à court terme. Les gouvernements doivent en effet tenir compte de la structure des partis avec lesquels ils gouvernent, caractérisée pour des raisons historiques par le poids prépondérant des élus locaux en leur sein. Que ces derniers aient un intérêt majeur à la préservation du statu quo ne peut manquer de rejaillir sur l'attitude gouvernementale. De ce point de vue, il n'y a guère que le parti gaulliste qui fasse exception, et encore durant un laps de temps relativement bref, la décennie 1960. Durant les années 1960, les élus locaux sont à la fois peu nombreux et relativement peu influents au sein de la direction du parti gaulliste. Celui-ci se distingue alors par la disproportion entre sa présence écrasante à l'Assemblée nationale et sa très faible implantation dans les assemblées locales. Cette configuration particulière du parti majoritaire à l'Assemblée constitue alors une incitation relative à entreprendre des changements d'échelle. N'étant pas soumis à la pression des élus du parti majoritaire en faveur du statu quo, le gouvernement dispose dans ce contexte d'une plus grande autonomie dans la redéfinition des échelles d'action publique. Toutefois, cette configuration particulière du parti gaulliste se modifie rapidement. Cherchant à s'implanter durablement à l'échelon local et à conquérir des fonctions exécutives locales, les parlementaires gaullistes développent rapidement un intérêt à la conservation du statu quo en matière territoriale. La volonté de conclure des accords électoraux avec des élus centristes ou modérés, nécessaire à la pérennisation de l'entreprise politique gaulliste, limite alors l'autonomie du gouvernement. Pour être moins visibles dans un Etat unitaire comme la France que dans d'autres pays où la compétition politique est fortement structurée par les enjeux de répartition des compétences et

du pouvoir financier entre les différents échelons, du fait de l'existence de formations politiques régionalistes ou nationalistes (par exemple Espagne ou Italie), les intérêts des partis au pouvoir, étroitement liés à ceux de leurs élus locaux, n'en sont pas moins fondamentaux pour comprendre l'accès (ou non) des questions de changements d'échelle à l'agenda gouvernemental. De fait, le parti socialiste est loin d'être le seul des partis français à avoir été façonné par les institutions locales et à être captif de leurs intérêts (Lefebvre, 2004). L'ensemble des partis français qui sont parvenus à s'enraciner sont peu ou prou marqués par cette structure qui limite d'autant l'éventail des possibilités de changement d'échelle dans l'action publique.

Les institutions existantes, envisagées à la fois en tant que règles formelles (constitutions, lois) et informelles (rapports de force sédimentés, manières d'interpréter les règles formelles, précédents, coutumes, codes de conduites) jouent enfin un rôle fondamental dans la capacité des acteurs à penser et à promouvoir des changements d'échelle. D'un point de vue formel, les règles constitutionnelles qui définissent les armes à disposition de chacun des acteurs et qui fixent en particulier les prérogatives respectives du Parlement et du Gouvernement jouent un rôle essentiel dans les changements d'échelle. Elles limitent plus ou moins les possibilités de changement à travers la distribution des ressources allouées à chacun des acteurs. L'impact de ces règles formelles est cependant inséparable de règles informelles, fruit de rapports de force plus ou moins consolidés. L'interprétation légicentrique de la Constitution de la 4^{ème} République, qui s'impose dès la fin des années 1940 du fait du poids des routines institutionnelles, constitue de ce point de vue un frein important à la prise en compte dans l'action publique des thèses défendues par les hauts fonctionnaires planificateurs. Les capacités respectives des grands corps de l'Etat et des élus locaux à défendre leurs intérêts varient fortement avec les prérogatives respectives du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Quand l'exécutif se renforce, certains changements d'échelle d'action publique défendus par différentes catégories de hauts fonctionnaires, et bloqués par l'opposition du Parlement, deviennent envisageables et des tentatives de réforme peuvent plus aisément être entreprises. S'il est tentant d'un point de vue théorique d'isoler l'impact des règles institutionnelles informelles des intérêts des acteurs, ces deux dimensions sont toutefois étroitement mêlées dans la réalité sous la forme d'intérêts institutionnalisés, de règles coutumières qui forment la structure politique des institutions. La structuration des partis politiques héritée de l'histoire joue ici un rôle important. Que les parlementaires doivent avant tout leur ascension politique aux relations qu'ils ont su construire avec différentes clientèles départementales et notamment avec les élus locaux de leur circonscription, ou qu'ils aient été élus en terrain inconnu grâce à l'investiture d'un grand parti n'est pas indifférent aux possibilités d'action du gouvernement (Gaxie, 1992; Garraud, 1989). Dans la configuration de la 4^{ème} République, la nature du cursus politique dominant (ascendant), le cumul des mandats et des fonctions, le rôle joué par les associations d'élus locaux, l'existence d'intergroupes dans les assemblées parlementaires (groupe des députés-maires et des sénateurs-maires) constituent autant de facteurs institutionnels qui découragent certains changements d'échelle en établissant des récompenses particulièrement fortes au profit du maintien du découpage territorial. De ce point de vue, l'avènement de la 5^{ème} République constitue un facteur d'ouverture du jeu. L'accroissement de la discipline partisane se traduit par exemple par une disparition progressive du groupe des députés-maires. Cependant, ces transformations ne produisent pas d'effets immédiats sur le fonctionnement du Sénat. La composition des institutions parlementaires (et celle du Sénat en particulier) est en relation d'interaction avec les échelles d'action publique territoriale privilégiées dans la mesure où ceux-ci coïncident avec des circonscriptions et des collèges électoraux. Enfin, d'autres règles institutionnelles que l'on ne saurait lister ici de manière exhaustive jouent également un rôle important de filtre

et limitent l'éventail des options souhaitables et réalisables en matière de changement d'échelle.

A partir d'une analyse ces trois facteurs en interaction, cette communication propose de montrer l'étendue mais aussi, voire surtout, les limites des changements d'échelle réalisés en France entre 1945 et 1982. Elle suggère que l'autonomie dont dispose l'exécutif pour promouvoir de tels changements est en France très limitée, les seuls changements possibles étant généralement ceux qui reçoivent l'assentiment de la majorité du personnel politique local. Ce papier récuse l'idée selon laquelle l'Etat central serait le seul ou même le principal acteur de la réforme territoriale. Il invite à reconsidérer le style de gouvernement volontariste adopté dans les années 1960. Plutôt qu'une caractéristique permanente du modèle français, ce style volontariste doit davantage être regardé comme une parenthèse dans l'histoire politico-administrative française. Ceux que l'on a appelé les « notables locaux » ne se contentent pas en effet de négocier des aménagements à la règle. Ils exercent aussi une influence directe sur son élaboration. C'est pourquoi l'histoire des changements d'échelle durant la période considérée est aussi une histoire de velléités de réforme qui n'ont pas abouti¹.

¹ Cette contribution reprend en les remodelant certains éléments d'une thèse de doctorat qui n'a pas encore été publiée. Patrick Le Lidec, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse, Université de Paris 1, 2001.

RENFORCEMENT DE L'ÉTAT CENTRAL ET ÉMERGENCE DE NOUVELLES ÉCHELLES DE TRAITEMENT DES PROBLÈMES PUBLICS : 1945-1969

L'apparition, au lendemain de la guerre, de nouvelles idées économiques et de nouveaux savoirs est à l'origine d'un mouvement puissant de remise en cause des cadres institutionnels préexistants et d'invention de nouvelles échelles de traitement des problèmes publics. Le développement d'une nouvelle pensée économique vient progressivement bouleverser la place et le rôle reconnus aux collectivités territoriales dans la société. La diffusion d'une nouvelle culture économique keynésienne au sein de la jeune génération de hauts fonctionnaires transforme les termes du débat et renforce la légitimité du rôle de l'Etat central au détriment de ses administrations déconcentrées et surtout des collectivités territoriales. Pour faire face aux destructions massives résultant de la guerre, pour assurer le relèvement national, l'interventionnisme de l'Etat apparaît progressivement comme la seule réponse pertinente (Rosanvallon, 1989). La perception des problèmes économiques et sociaux à résoudre souligne la déconnexion croissante entre les découpages politico-administratifs traditionnels et l'espace des problèmes à résoudre, nourrissant ainsi des projets de réforme.

Le référentiel modernisateur contre les libertés locales

Le développement de nouveaux savoirs dans le champ des sciences de l'homme et de la société (économie publique, statistique, comptabilité nationale, démographie, géographie humaine) et leur diffusion au sein de la haute fonction publique conduisent à une remise en cause des échelles traditionnelles de traitement des problèmes publics. Au référentiel de la maintenance se substitue l'impératif de la croissance économique. La recherche de l'accroissement de la productivité française conduit à envisager une transformation profonde de la répartition de la main d'œuvre selon les différents secteurs de l'économie mais aussi de la répartition géographique de la population sur le territoire. Ces nouvelles perspectives sont suffisamment connues pour qu'il soit utile de les analyser en détails (Muller, 1984 ; Jobert et Muller, 1987). La réalisation de l'impératif de croissance suppose un accroissement rapide de la main d'œuvre industrielle et de la population urbaine, et une diminution parallèle de la main d'œuvre agricole et de la population rurale, particulièrement affirmée à partir du IV^{ème} Plan. L'utilisation optimale des ressources publiques disponibles à l'échelle nationale dicte une nouvelle politique d'équipement et de construction d'infrastructures fondée sur de nouvelles projections démographiques. La modernisation des campagnes et l'amélioration des équipements urbains apparaissent comme des priorités nationales. De nouveaux raisonnements se développent, fondés sur des notions comme celles d'aire de rayonnement ou zone d'influence d'un équipement public qui conduisent à définir un « optimum dimensionnel » (Bourjot, 1963). L'idée s'impose que la moindre opération d'équipement doit satisfaire à des critères de rationalisation technique, économique et financière. Chaque équipement doit bénéficier d'un minimum de fréquentation, satisfaire des critères de productivité et de rentabilité. Le choix de son implantation doit donc être déterminé par des contraintes de rayonnement et d'accessibilité. L'introduction des notions de coût et de rendement des équipements, conditions de l'amortissement des investissements, amène à calculer pour chaque équipement une base démographique optimale. L'apparition de ces nouveaux raisonnements disqualifie les communes en tant qu'échelon de programmation de la politique d'équipement public. « Les communes doivent prendre conscience des nouvelles

fonctions à assurer et acquérir les dimensions territoriales que la politique des équipements collectifs leur impose » (Bernard, 1969, p. 65). Une contradiction apparaît entre la nouvelle structure économique et sociale, née de l'industrialisation et de l'urbanisation, et l'assiette territoriale des collectivités locales héritée d'une société rurale préindustrielle. Le constat d'une disjonction entre cadres administratifs traditionnels et aires de résolution des problèmes s'impose. Dans cette perspective, communes et départements ne peuvent plus être conçus comme des lieux d'élaboration autonome des choix publics mais comme des « cadres de réalisation des objectifs de la communauté nationale » (Bernard, 1969, p. 25). La pensée planificatrice, qui cherche à accélérer l'exode rural en cours, constitue une approche de nature à remettre non seulement en cause l'autonomie des collectivités existantes mais la pertinence de leurs limites géographiques. La planification comme procédure de décision implique en effet de substituer à de multiples acteurs de la décision une instance unique habilitée à définir les politiques publiques, confinant les élus locaux dans un rôle de metteurs en œuvre d'orientations prises en dehors et au dessus d'eux. « Dans la mesure où il existe un Plan national, les objectifs ou les moyens pour réaliser ces derniers s'imposent aux collectivités décentralisées dont la liberté est dès lors très réduite » (Pontier, 1978). Les problèmes de coordination à résoudre disqualifient les collectivités en tant qu'échelons pertinents du fait à la fois de leur faible taille et des intérêts contradictoires qu'elles défendent. Autant, lorsque le principal problème à résoudre était celui de la stabilité sociale, les collectivités existantes pouvaient apparaître comme des échelons pertinents, autant la nature des changements espérés les disqualifient. C'est ainsi qu'on peut en partie s'expliquer le divorce croissant entre le rôle reconnu aux collectivités par la constitution de 1946 et le rôle qu'elles viennent à occuper dans les années de la reconstruction. Des lendemains de la guerre jusqu'au début des années 1970, l'idée s'impose que ni l'autonomie locale ni le découpage des institutions locales héritées du passé ne sont compatibles avec l'impératif de modernisation. La thèse selon laquelle l'économie doit inspirer une refonte des institutions se diffuse progressivement au sein d'un nombre croissant de segments de l'appareil d'Etat et de la société. Le déclin du référentiel de la maintenance et son remplacement par un référentiel modernisateur n'est donc pas sans conséquence sur les conceptions de l'autonomie locale et sur les échelles d'action publique qui doivent être privilégiées. De ce point de vue, les cours dispensés à l'IEP de Paris durant les années 1950-1960 constituent un reflet fidèle des nouvelles visions des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales et de la pertinence des périmètres de ces dernières. L'étude comparée du contenu des cours d'administration locale dispensés par un conseiller d'Etat rue Saint-Guillaume révèle l'audience croissante des thèses planificatrices (Detton, 1946, 1956, 1962). L'organisation institutionnelle héritée du passé est de plus en plus critiquée parce que jugée incapable de faire face aux défis de la modernisation et de l'urbanisation. Dès le milieu des années 1950, la capacité des collectivités décentralisées à contribuer à la réalisation du bien commun est sérieusement mise en doute : « *si la décentralisation a été l'idéal de nos grands-parents au XIXème siècle, cet idéal tend à s'estomper* ». Une remise en cause des échelles d'action publique est vivement souhaitée : « *le découpage territorial a été ce qu'il fallait au XIXe siècle. Aujourd'hui, il ne suffit plus. Il correspondait à une vie économique, à une activité intérieure qui ont évolué. Il y a maintenant une discordance entre le cadre administratif de l'an VIII et les cadres vastes dans lesquels s'organise la vie économique moderne (...) Il faut refaire en 1960 ce qu'on a fait en 1790* ». De plus en plus nombreux sont ceux à affirmer qu'« un gouvernement moderne qui veut diriger ou planifier l'économie, développer la production (c'est-à-dire résoudre un certain nombre de problèmes techniques) doit disposer d'une autorité complète sur l'ensemble du territoire » (Merle, 1958, p. 53). La montée en puissance du référentiel global planificateur/modernisateur se traduit ainsi par l'élaboration d'un référentiel territorial qui tend ainsi à disqualifier les collectivités territoriales héritées du passé en tant qu'échelons

pertinents de décision au profit de l'Etat central. Les nouveaux objectifs assignés par les planificateurs aux autorités publiques discréditent également les échelles traditionnelles que sont les communes et départements au profit d'échelons élargis². « Dans tous les domaines, la petite commune rurale est inadaptée, dépassée... Dès lors le regroupement communal apparaît inéluctable » (Gravier, 1956)³. Le traitement à une échelle élargie des problèmes économiques et sociaux doit favoriser la concentration des investissements, garantir une utilisation optimale des fonds publics, permettre de réaliser des « économies considérables » (Gravier, 1956). Dès 1956, Jean-François Gravier, alors chargé de mission au commissariat général au Plan, condamne déjà nettement les échelons communal et départemental et préconise la création de régions économiques dirigées par des gouverneurs, représentant le ministre de l'Economie nationale et des finances. La solution préconisée par les planificateurs passe ainsi par deux étapes successives. Elle consiste d'abord à « *délimiter de manière pragmatique la collectivité de fait à partir des décisions collectives à prendre. C'est avec ces collectivités de fait que doivent coïncider les collectivités politiques. En d'autres termes, il s'agit de repérer les niveaux auxquels s'exercent, en général de façon interdépendante, les activités collectives les plus importantes et de reconnaître [ensuite] aux collectivités de fait ainsi définies le statut de véritables collectivités de droit* »⁴. Dans cette perspective, un nouveau découpage institutionnel devrait faire émerger de 2 000 à 5 000 communes élargies (communes de la taille du canton dans le monde rural, agglomérations en milieu urbain) et un petit nombre de régions (10 à 15) articulés autour de métropoles régionales. A défaut de réformer le périmètre des institutions pour les faire coïncider avec le périmètre des problèmes à résoudre, seul un contrôle strict de l'échelon central sur les politiques d'investissement et d'emprunt des collectivités est envisageable.

Un contraste assez saisissant peut être établi entre, d'un côté, entre les idées et les aspirations formulées et défendues par un nombre croissant d'acteurs au sein d'un nombre toujours croissant de segments de l'administration et, de l'autre, leur traduction dans le champ de l'action publique territoriale. L'élaboration d'un nouveau référentiel territorial, liée au nouveau référentiel global planificateur/modernisateur, n'entraîne en effet que des changements d'une ampleur modeste dans le champ de l'action publique territoriale. L'influence de nouvelles idées remettant en cause les échelles traditionnelles de traitement des problèmes publics est à la fois limitée par des facteurs institutionnels et par les menaces qu'elles font peser sur les intérêts de nombre d'acteurs influents. Les gouvernements de la 4^{ème} et de la 5^{ème} République éprouvent en effet des difficultés importantes pour élaborer et mettre en œuvre des programmes d'action publique s'inspirant de ces idées. Les marges de manœuvre dont ils disposent ne sont cependant pas identiques.

² Voir en ce sens l'exposé introductif au IV^e Plan (4 août 1962) ainsi que les différents ouvrages publiés par le Club Jean Moulin. Club Jean Moulin, *L'Etat et le citoyen*, Paris, Le Seuil, 1961 ; Club Jean Moulin *Les citoyens au pouvoir, 12 régions, 2 000 communes*, Paris, Le Seuil, 1968. Club Jean Moulin, *Quelle réforme ? Quelles régions ?*, Paris, Le Seuil, 1969.

³ Jean-François Gravier, « Organisation territoriale et expansion économique », *RFSP*, VI, 2, 1956, pp. 291-300.

⁴ *Pour nationaliser l'Etat*, Paris, Le Seuil, 1968, p. 170-171. Le groupe d'études qui rédige *Pour nationaliser l'Etat*, Paris, Le Seuil, 1968, est composé de C. Alphandéry, F. Bloch-Lainé, O. Chevrillon, P. Cornières, M. Crozier, A. Sanzin, A. Dautresme, J. Delors, P. Flamand, F. Grévisse, S. Nora, M. Poney, J. Ripert, M. Rousselot, J. Saint-Geours, J.-F. Théry, Y. Ulmo, P. Vianney.

L'élaboration de réformes ayant pour objet ou pour effet de promouvoir des changements d'échelle d'action publique est d'abord limitée par le cadre constitutionnel adopté en 1946 et par les jeux des acteurs politiques.

La constitution du 27 octobre 1946 repose en effet sur des conceptions partiellement opposées aux idées développées ultérieurement par les planificateurs. Conçues en réaction au régime de Vichy qui avait opéré un double mouvement de renforcement de l'Etat central et de remise en cause des échelons départemental et communal, les institutions de la 4^{ème} République opèrent un retour aux sources de la tradition républicaine.

Adoptée contre les tenants d'une conception stato-centrée de la souveraineté, la constitution du 27 octobre 1946 entend d'abord renforcer les prérogatives des échelons locaux de gouvernement jugés pleinement légitimes. La volonté de se démarquer des régimes à exécutif fort (les empires, le régime de Vichy), ennemis des « libertés locales », imprègne cette construction institutionnelle. « Une et indivisible », la République n'en consacre pas moins l'importante contribution des collectivités territoriales à la réalisation du bien commun. Selon le texte adopté en 1946, les collectivités territoriales doivent s'administrer librement par des conseils élus au suffrage universel, *l'exécution des décisions de ces conseils devant, dorénavant, être « assurée par leur maire ou leur président »*. L'avancée est notable. La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions constitutionnelles se heurte certes à un obstacle politique majeur incarné par le parti communiste. A compter de la rupture du tripartisme, l'ensemble des formations participant au gouvernement redoute un accroissement du pouvoir des présidents de conseils généraux qui pourrait profiter au parti communiste dans certains départements. C'est pourquoi l'Assemblée des Présidents de Conseils Généraux préfère négocier un modus vivendi destiné à traduire l'esprit du titre X de la Constitution avec le ministère de l'Intérieur et les préfets plutôt que d'en réclamer l'application littérale (Le Lidec, 2001). Pour négociée qu'en soit l'application, la constitution de la 4^{ème} République n'en reconnaît pas moins la légitimité des « libertés locales » et forme ainsi un premier obstacle aux idées des planificateurs.

La constitution de la 4^{ème} République tourne également la page du régionalisme, qui avait connu son heure de gloire sous Vichy, et consacre le retour aux cadres traditionnels que sont la commune et le département. Elle prévoit en effet dans son article 89 que « des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales ». Sans doute la possibilité de changements d'échelle ultérieurs est-elle ménagée par la Constitution, les articles 86 et 89 prévoyant respectivement que « le cadre, l'étendue, le regroupement éventuel et l'organisation des communes et départements, territoires d'outre-mer sont fixés par la loi » et que des lois organiques « pourront prévoir, pour certaines grandes villes, des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes et porter des dispositions spéciales pour certains départements ». Mais la même constitution n'en réduit pas moins très fortement la probabilité de voir de telles lois adoptées, dès lors que l'état des structures politiques laisse ouverte la possibilité d'un retour à un « régime d'assemblée ».

La constitution ne prend en effet sens qu'en relation avec une structure politique héritée du passé qui assure l'emprise des échelons locaux de gouvernement sur le pouvoir central. Les velléités de « rationalisation du parlementarisme » qui s'étaient manifestées lors de la rédaction de la Constitution de 1946 s'avèrent rapidement incapables d'empêcher la renaissance des mécanismes qui régissaient le jeu politique de la III^e République (Williams, 1971 ; Bailey, 1971 ; Gaxie 1992). Les normes, les règles, les définitions des rôles institutionnels élaborés dans l'entre-deux-guerres sont réactivés. Comme le note un observateur, « en face de ce courant qui va du haut vers le bas, existe un courant inverse : les

hommes et les valeurs qui l'emportent sur le plan local contribuent largement à faire la politique générale elle-même. A quelques nuances près, l'opinion du corps politique, globalement envisagé, est la somme des opinions locales. On sait l'importance des élections cantonales et municipales qui ont, le plus souvent, un caractère politique et tendent à préfigurer les réactions de l'électeur national. Le Sénat est, à l'échelon national, un reflet de la vie locale. L'Assemblée nationale est loin d'être indifférente aux problèmes locaux. La plupart de ses membres appartiennent aux conseils généraux ou sont maires de leurs communes. Ils sont plongés dans la vie locale dont ils connaissent les défauts et les lacunes, les besoins et les ressources » (Detton, 1962, p. 167). La dépendance des parlementaires vis-à-vis des élus locaux, l'importance du cumul des mandats, le développement croissant des associations d'élus locaux, la réforme de 1954 renforçant les prérogatives du Conseil de la République, qui se conjuguent au retour à un « régime d'assemblée » réduisent en effet considérablement les possibilités d'action de l'exécutif dans ce domaine. Les membres bureau de l'Association des Maires de France jouent en effet un rôle important au Parlement. Ils président les groupes des députés-maires et des sénateurs-maires et il est de tradition de leur confier les postes stratégiques de rapporteurs du budget du ministère de l'Intérieur à l'Assemblée et au Conseil de la République⁵. Cette influence de la base sur le sommet de l'Etat se répercute à l'intérieur de la machine gouvernementale. Secrétaire d'Etat à l'intérieur de 1956 à 1957, le sénateur-maire Maurice Pic se considère ainsi comme le délégué au gouvernement de l'Association des Maires de France. Même lorsque le Parlement consent au Gouvernement une large délégation de pouvoir pour mettre en œuvre « un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social », toute mesure portant atteinte « aux droits et aux prérogatives des collectivités locales » est exclue du champ des ordonnances⁶. Cela n'empêche pas l'exécutif de prendre certaines initiatives qui affectent indirectement les prérogatives des collectivités. De fait, c'est sur le fondement de ces pouvoirs spéciaux que le gouvernement de Pierre Mendès-France entreprend l'essentiel des réformes réalisées dans le champ territorial sous la 4^{ème} République. La création du Fonds de Développement Economique et Social par décret du 30 juin 1955 réduit l'autonomie financière des collectivités et forme une première esquisse de planification régionale. La constitution de la Société Centrale d'Equiperment du Territoire qui entend « seconder » les collectivités dans leurs travaux d'équipement participe du même mouvement. Mais la pression des intérêts locaux condamne le gouvernement à une grande prudence quand il n'est pas confiné à une action souterraine dans ce domaine. Dans ces conditions, aucun des changements d'échelle préconisés par les planificateurs ne paraît susceptible d'être inscrit à l'agenda gouvernemental. Michel Debré reconnaît à cet égard que si « une nouvelle division départementale de la France est une œuvre possible », il ne manque pas d'objecter que « c'est encore une réforme « orgueilleuse ». Et d'ajouter : « des réformes plus modestes, et notamment celles qui exigeraient le développement voire le réveil de certaines régions françaises, peuvent être énumérées, mais elles supposent déjà une forte autorité politique » (Debré, 1956). La portée de ce témoignage, corroborée par celle de nombreux hauts fonctionnaires ou observateurs (Chapman, 1955), est d'autant plus grande que, comme le souligne Fritz Scharpf, les participants à une politique publique sont généralement d'excellents experts en faisabilité, mieux à même que les chercheurs de percevoir l'importance de la censure qui s'exerce sur eux (Scharpf, 1986, p. 180). Les institutions de la 4^{ème} République, dans leur double dimension formelle et informelle rendent peu crédibles

⁵ En 1954, ce sont ainsi le sénateur-maire de Saint-Jean-d'Angély, Réveillaud, vice-président de l'A.M.F qui préside le groupe des sénateurs-maires, et le député-maire de Saint-Michel-Mont-de-Mercure, Lionel de Tinguy du Pouët, trésorier-adjoint de l'A.M.F qui préside celui des députés-maires. En 1957, ils sont respectivement rapporteur du budget du ministère de l'Intérieur à l'Assemblée nationale et au Conseil de la République.

⁶ Loi n° 54-809 du 14 août 1954 qui habilite le gouvernement PMF à gouverner par ordonnances.

aux yeux des réformateurs eux-mêmes l'adoption des réformes qu'ils préconisent. « Les mesures prises paraissent insuffisantes à ceux qui se préoccupent d'adapter l'appareil étatique aux exigences d'une saine gestion économique » (Merle, 1958, p. 54).

La faiblesse relative des gouvernements de la 4^{ème} République ne leur interdit certes pas de renforcer la tutelle financière des administrations centrales sur les collectivités locales. La mise en place des premiers plans se traduit en effet par un renforcement du pouvoir d'allocation des ressources publiques de l'échelon central qui s'opère au détriment de l'autonomie des échelons locaux. Les subventions de l'Etat aux collectivités, nées sous la 3^{ème} République de l'action exercée par les élus locaux sur le pouvoir central, changent de sens et tendent à devenir un instrument d'assujettissement des collectivités par le centre (Boulouis, 1951 ; Roig, 1964 ; Thoenig, 1981). Aucune des lois organiques qui devaient étendre les libertés départementales et communales ne voit le jour. L'étatisation du corps des receveurs municipaux, qui les a placés en 1941 sous le pouvoir hiérarchique des trésoriers payeurs généraux, n'est pas davantage remise en cause en dépit des protestations des élus locaux qui se plaignent de l'apparition d'une tutelle financière. L'institution par décret n° 53.710 en date du 9 août 1953 de commissions départementales d'investissement tend, elle aussi, à placer les décisions d'investissement des collectivités sous la tutelle des administrations centrales pour les harmoniser avec les objectifs poursuivis par le Plan. Mais ces initiatives ne sont que partiellement couronnées de succès. A la demande de l'Association des Maires de France, le Parlement abroge les dispositions du décret du 9 août 1953⁷. Cela n'empêche pas le ministère des Finances de tenter d'appliquer les dispositions du décret du 9 août 1953, pourtant abrogé par la loi, par l'édiction d'une circulaire du 12 février 1954 qui enjoint aux comptables du Trésor d'opposer leur veto aux opérations qui n'auraient pas reçu l'agrément des commissions départementales d'investissement. Cependant, se faisant le porte-parole des élus locaux, le ministère de l'Intérieur réplique par une circulaire en date du 26 février 1953, dans laquelle il précise que les décisions d'investissement des collectivités communales et départementales n'ont pas à être soumis aux commissions départementales d'investissement⁸.

La faiblesse relative du Gouvernement vis-à-vis du Parlement contraint bien dans certains cas le ministère des Finances à agir de manière illégale et souterraine quand elle ne le condamne pas à l'insuccès. Sous la 4^{ème} République, les changements d'échelle restent mesurés, timides au regard de ce que préconisent les planificateurs. Ils empruntent la voie des décrets, des arrêtés et des circulaires mais ne s'opèrent pas par voie législative. L'orientation régionaliste se manifeste certes par plusieurs initiatives : les décrets du 11 décembre 1954 et du 30 juin 1955 créent respectivement une procédure d'agrément des comités régionaux d'expansion économique, et des programmes d'action régionale destinés à décliner à l'échelon régional les orientations du 3^{ème} Plan. L'arrêté ministériel du 28 novembre 1956 institue également, à la demande du Commissariat au Plan, vingt et une régions de programme. Le problème de l'émiettement communal fait l'objet d'un traitement très partiel avec les décrets du 23 juin 1956 et du 28 mars 1957. Le premier ouvre la possibilité de créer des groupements d'urbanisme pour harmoniser l'aménagement des agglomérations multicomunales tandis que le second s'efforce d'instituer une péréquation financière entre « communes attractives » et « communes dortoirs » d'une même agglomération. Mais de telles initiatives restent très en deçà de ce que souhaitent un nombre croissant de hauts fonctionnaires. Les projets et propositions de lois déposés en ce sens sous la 4^{ème} République restent lettre morte. Dans un régime d'assemblée comme celui de la 4^{ème} République, aucun gouvernement ne dispose de l'autorité et des ressources suffisantes pour s'engager dans une politique de regroupement

⁷ Article 1^{er} III de la loi du 31 décembre 1953 relative au budget du ministère de l'Intérieur pour 1954. L'article 5 de la loi du 31 décembre 1953 prévoit également que le Gouvernement devra déposer avant le 31 mars 1954 des projets de lois organiques tendant à l'application des articles 85 à 89 de la constitution.

⁸ Ces commissions seront rétablies par une circulaire du 20 juin 1960.

autoritaire des communes. L'influence du référentiel planificateur sur l'action publique reste par conséquent largement limitée par le cadre constitutionnel et les jeux d'acteurs.

L'importance de la variable institutionnelle apparaît *a contrario* lors du passage de la 4^{ème} à la 5^{ème} République. Le renforcement de l'exécutif vis-à-vis du Parlement autorise en effet l'adoption de nombreux changements d'échelle dans l'action publique, souhaités depuis plus d'une décennie mais impossible à réaliser jusqu'alors. L'intervention de l'échelon central dans la gestion des problèmes publics s'accroît et son emprise sur les décisions des collectivités se développe à partir de 1958. Le Gouvernement parvient également à imposer l'élargissement de l'échelle de prise en charge de certains problèmes, à travers la création d'institutions intercommunales et régionales. Toutefois, si l'influence du référentiel planificateur modernisateur sur l'action publique s'accroît, elle continue d'être limitée par la variable institutionnelle et les jeux d'acteurs.

La négociation de la transition constitutionnelle

Les conditions du retour au pouvoir du Général de Gaulle en mai 1958 ne favorisent pas une remise en cause immédiate de l'autonomie des collectivités territoriales et des échelons départemental et communal. Avant tout soucieux de renforcer le pouvoir de l'exécutif vis-à-vis du Parlement, le général de Gaulle et son entourage sont conduits à sacrifier certaines de leurs idées constitutionnelles et institutionnelles pour obtenir l'adhésion de la majorité du personnel politique de la 4^{ème} République. L'examen des avant-projets de loi constitutionnelle établissant le régime de la 5^{ème} République montre que les principaux rédacteurs de la Constitution du 4 octobre 1958 ont dû faire de nombreuses concessions aux élus locaux et à leur porte-parole. Les hauts fonctionnaires chargés par le général de Gaulle d'élaborer l'avant-projet de constitution soumis au Comité consultatif constitutionnel suggèrent par exemple de créer une nouvelle catégorie de collectivités territoriales – les villes – qui viendraient s'ajouter aux communes et aux départements⁹. Au sein du Comité consultatif constitutionnel, une part importante des débats relatifs à la rédaction de l'article 34 de la Constitution est consacrée à la question des fusions et regroupements de communes. Le professeur de droit Marcel Waline, membre du Comité Consultatif Constitutionnel, y défend avec vigueur la nécessité d'adopter une rédaction de la constitution qui autorise le gouvernement à procéder par voie réglementaire au regroupement communal¹⁰. Mais, les porte-parole des élus locaux multiplient les pressions sur le général de Gaulle pour préserver le cadre, l'étendue et les prérogatives des collectivités. Certains d'entre eux mettent en garde le Gouvernement contre la tentation de mécontenter les élus en rappelant que « *les maires sont les meilleurs agents électoraux* »¹¹. La satisfaction des revendications des élus locaux est présentée comme une

⁹ Dans l'avant-projet préparé vers le 10 juillet, le titre consacré aux collectivités locales est rédigé comme suit : « les collectivités territoriales de la République sont *les villes*, les communes, les départements et territoires d'outre-mer ». *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Volume 1 Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant projet du 29 juillet 1958, Paris, 1987, La Documentation française.

¹⁰ « *Il est nécessaire de réduire le nombre des communes, de forcer les petites communes à s'agglomérer aux grandes. C'est une œuvre de salut public. Jamais cela ne se fera par la loi si vous n'en donnez pas le pouvoir au Gouvernement, l'état des choses se perpétuera* ». *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Volume 2, Le Comité Consultatif Constitutionnel. De l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958, Paris, 1988, La Documentation française.

¹¹ André Mignot « attire l'attention du représentant du Gouvernement sur l'importance donnée aux communes et aux départements dans cette Constitution. Si nous souhaitons un résultat heureux du référendum, il est incontestable que les meilleurs agents électoraux sont les maires », *ibid*, p. 442.

condition nécessaire à l'adoption du projet de constitution par voie référendaire. Aux arguments économiques des hauts fonctionnaires défendant la nécessité d'opérer des changements d'échelle s'opposent les arguments politiques des élus défendant le statu quo. Esquivant le débat sur la capacité des cadres institutionnels existants à contribuer efficacement à la résolution de problèmes publics, les élus menacent de bloquer toute évolution s'ils ne sont pas entendus. Dans cette perspective, un sénateur-maire socialiste n'hésite pas à déclarer : « *au risque de passer pour un affreux conservateur, je défends les collectivités locales. Du point de vue économique cela se défend peut-être mal, mais rien ne vous empêche de constituer des syndicats de communes (...) Et vous qui avez le souci, plus que moi peut-être, de voir répondre « oui » au référendum, si vous dites aux maires : « On va vous associer au collège électoral [désignant le président de la République], réjouissez-vous et votez pour le référendum ; mais si, dans le même temps, vous annoncez à travers la France que vous allez supprimer 12 000 écharpes de maire, je vous laisse à penser quel sera le résultat* »¹². Les effets politiques, et particulièrement électoraux, des changements d'échelle alimentent bien des interventions et sont loin d'être sans effet. De fait, le général de Gaulle et son entourage prennent au sérieux les mises en garde qui leur sont adressées à propos des effets électoraux des changements d'échelle et doivent battre en retraite sur plusieurs terrains. Ils renoncent d'abord à introduire dans le texte de la Constitution une nouvelle catégorie de collectivité (les villes). Dans l'espoir de se ménager le soutien des élus locaux, ils acceptent également de faire figurer à l'article 34 de la Constitution l'énoncé des principes fondamentaux relatifs à la libre administration des collectivités locales, à leurs compétences et à leurs ressources ainsi que le régime électoral des assemblées locales. Le commissaire du gouvernement, Raymond Janot, déplore certes les redondances entre les articles 34 et 72 de la Constitution. Mais il doit s'en contenter. Il précise ainsi à l'intention du Conseil d'Etat qu'« *il serait politiquement désastreux que toute personne et en particulier tout élu local, lisant l'article [34] n'y voie pas une rubrique consacrée aux collectivités locales car cela risquerait de le conduire à la conclusion que, dorénavant, le Parlement est dépourvu de toute compétence en la matière et de déterminer en conséquence son opposition à la constitution nouvelle* »¹³.

Incapable d'imposer dès 1958 le principe d'une élection directe du président de la République, le général de Gaulle doit également se résoudre à un compromis selon lequel celui-ci est élu par un collège électoral majoritairement composé de délégués des conseils municipaux. Reflétant sa volonté d'échapper à la tutelle des parlementaires, cette disposition n'est pas dénuée d'effets pervers : elle crée une dépendance des candidats à l'élection présidentielle envers le « lobby local ».

Le nouveau cadre constitutionnel adopté en 1958 lève certes les principaux obstacles juridiques à de nombreux changements d'échelle. Il accroît également les marges de manœuvre politiques de l'exécutif pour entreprendre des réformes dans ce domaine. Cependant, le gouvernement de Michel Debré ne dispose pas encore des ressources suffisantes pour adopter des réformes radicales qui risqueraient de heurter de front les élus locaux. C'est pourquoi la voie d'un changement d'échelle graduel et accepté par les élus locaux est privilégiée par les ordonnances n° 59-29, 59-30 et 59-31 du 5 janvier 1959 qui créent les syndicats de communes à vocation multiple (S.I.V.O.M), les districts urbains, et prévoient des mesures destinées à faciliter les fusions de communes. Dévoilant la théorie du changement social privilégiée par le gouvernement, l'un des auteurs des ordonnances, par ailleurs farouche partisan de la solution radicale de la fusion des communes, note ainsi que « les rédacteurs de la réforme ont pensé avec sagesse que le meilleur texte est celui qui, pour

¹² Intervention de Marcel Champeix, *ibid*, p. 441.

¹³ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Volume 3, Du conseil d'Etat au référendum 20 août – 28 septembre 1958, Paris, La documentation, française, 1991.

un résultat déterminé, soulève le moins d'opposition»¹⁴. Créé sous la forme d'un établissement public, le district a alors vocation à être transformé par une loi ultérieure en collectivité territoriale de plein droit. Si le gouvernement se contente également de faciliter les fusions de communes et ne tente pas de les imposer par voie autoritaire, c'est avant tout parce qu'une fusion nécessiterait l'intervention du Parlement qui lui apparaît politiquement inopportune. Le gouvernement fait étudier un projet de loi tendant à supprimer ou à regrouper de manière autoritaire les petites communes durant les années 1960 et 1961¹⁵. Mais celui-ci n'est pas adopté par le Conseil des ministres et reste en attente au ministère de l'Intérieur¹⁶. Le président de l'Association des Maires de France, et plusieurs parlementaires, tous membres de la commission d'étude des problèmes municipaux, s'opposent en effet à toute mesure de fusion par voie autoritaire. Si les textes adoptés restent donc très en retrait des attentes des planificateurs¹⁷, favorables à un regroupement autoritaire des collectivités, une satisfaction partielle leur est toutefois accordée par la loi du 2 août 1961 qui crée le district de la région parisienne¹⁸. Cette loi confie des pouvoirs exorbitants à un haut fonctionnaire, désigné en conseil des ministres, pour organiser de manière plus rationnelle la croissance urbaine de la région parisienne et permettre à cette agglomération de rivaliser avec les grandes métropoles mondiales.

Le glissement vers une politique autoritaire de changement d'échelle : le moment gaulliste

Le succès remporté par le Général de Gaulle lors de la bataille référendaire du 8 octobre 1962 change largement la donne. L'action du général de Gaulle tend en effet à transformer la structure politique des institutions françaises : la légitimité directe que l'exécutif entend retirer de sa désignation par le peuple opère ainsi une rupture dans la chaîne qui faisait dépendre, depuis les débuts de la III^{ème} République, le sommet de la pyramide institutionnelle d'une base composée d'élus locaux. Par là s'opère une marginalisation des « notables », jusque là intermédiaires incontournables entre le peuple et l'Etat. Fort de la légitimité directe qu'il tire de cette consultation et du soutien d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale, l'exécutif dispose de marges de manœuvre plus importantes pour procéder aux changements d'échelles qu'il juge nécessaires. Désormais en conflit avec la classe politique de la 4^{ème} République, l'exécutif se sent également moins tenu de ménager les intérêts des élus locaux et se montre

¹⁴ Comme le note un des rédacteurs de l'ordonnance, « il est hautement souhaitable que l'initiative [de création des districts] émane des communes intéressées (...) J'ai la conviction que seules les initiatives des maires seront génératrices de districts. Toute la réforme, et il ne faut pas hésiter à le dire, est placée sous le signe de l'empirisme constructif (...) Les auteurs de la réforme ont pensé avec sagesse que le meilleur texte est celui qui, pour un résultat déterminé, soulève le moins d'opposition (...) « Il fallait néanmoins prévoir que, surtout dans les premiers temps, les communes hésiteraient à recourir à une procédure nouvelle et qu'il faudrait peut-être prêcher l'exemple par voie d'autorité. Toutes les garanties sont, dans ce cas, données aux collectivités, puisque le district urbain ne peut être créé d'office que par décret en Conseil d'Etat, le ou les conseils généraux entendus », Jean Hourticq, « Les districts urbains », in *Départements et Communes*, mars 1959, pp. 91-93.

¹⁵ Sur les travaux de la commission d'étude des problèmes municipaux créée par décret n° 59-1234 du 29 octobre 1959, voir *Départements et Communes*, décembre 1961 et janvier 1963.

¹⁶ Voir l'avant-projet de loi portant regroupement et fusion des petites communes publié dans *Départements et Communes*, juin 1961.

¹⁷ Significatif à cet égard est le jugement d'un des rédacteurs des ordonnances de 1959 qui observe que « les défenseurs avoués ou non du statu quo sont beaucoup plus nombreux et, à ne juger par les résultats, beaucoup plus forts » que les partisans du changement. Voir Jean Hourticq, « Districts urbains et syndicats de communes », *Etudes et documents*, Conseil d'Etat, 1963.

¹⁸ Cette loi fait suite à une première tentative du gouvernement pour créer un district de la région parisienne par ordonnance du 4 février 1959. Cette tentative avait échoué du fait du refus des élus de désigner leurs délégués au sein du conseil du district.

davantage disposé à entreprendre les réformes préconisées par les planificateurs. La défaite de la majorité du personnel politique local, opposée au principe de l'élection au suffrage universel direct du président de la République, conduit en effet l'exécutif à redéfinir les prérogatives respectives de l'Etat central et des collectivités territoriales et affirmer la vocation de l'échelon national à assurer de manière quasi exclusive le bien commun. Témoin de cette nouvelle conception, le ministre de l'Intérieur affirme, par exemple, que « *la commune est d'abord, en la personne du maire, le relais extrême d'un certain nombre de services administratifs de l'Etat* »¹⁹.

L'exécutif entend en effet assujettir les choix des collectivités aux grandes orientations fixées par le Plan et autorise la haute fonction publique à mettre au point à cet effet de nouveaux instruments. Les collectivités tendent à être dépossédées de la maîtrise de leurs politiques de développement au profit d'orientations décidées au niveau national qui sont ensuite projetées au niveau régional (Quermonne, 1964). La volonté d'assujettissement de l'action des collectivités aux impératifs édictés par les planificateurs passe notamment par une multiplication des règlements-types et contrats-types et par le lien systématiquement établi entre l'attribution d'une subvention et l'obtention d'un prêt de la Caisse des dépôts. Comme le note François d'Arcy, « dans la plupart des organismes créés par l'Etat pour associer les collectivités à sa politique en matière d'investissement public, les collectivités se trouvent dans situation de subordination » (D'Arcy, 1968 p. 169). A travers ce travail de normalisation, une nouvelle division de la gestion des affaires publiques tend à s'instituer : l'Etat central s'affirme comme l'échelon d'élaboration des politiques publiques et tend à considérer les collectivités comme des échelons de mise en œuvre des grands choix publics nationaux, auxquels ne sont reconnus qu'une capacité marginale d'ajustement.

En même temps que s'affirme cette nouvelle partition, l'exécutif s'engage dans une politique d'élargissement des échelles de programmation des politiques d'équipement. Le gouvernement renforce les moyens au service de cette politique en instituant par décret du 27 août 1964 une majoration des subventions de 10 à 30 % pour les communes fusionnées et de 5 à 20 % pour les communes intégrées dans des S.I.V.O.M ou des districts. La création par voie autoritaire de six communautés urbaines par la loi du 31 décembre 1966 constitue une autre tentative pour pallier les insuffisances les plus criantes du dispositif de coopération intercommunale fondé sur le volontariat des élus créé en 1959. Influencé par les idées planificatrices, le gouvernement opère toutefois un tri méticuleux entre les propositions des planificateurs. Il en écarte momentanément certaines dont le coût politique immédiat semble trop élevé (2000 communes), en adopte d'autres (la régionalisation), tout en les modelant au gré de ses intérêts politiques.

L'intérêt du gouvernement pour les changements d'échelle préconisés par les planificateurs n'est pas seulement dicté par son adhésion à leurs vertus économiques. Il s'explique aussi par l'intérêt politique du principal parti gouvernemental très mal implanté à l'échelon local. A l'issue des élections municipales de 1959, l'U.N.R ne peut guère revendiquer que 22 253 des 469 481 conseillers municipaux. L'isolement et la faiblesse de l'implantation locale du parti majoritaire à l'Assemblée nationale se lit également dans les effectifs du groupe gaulliste au Sénat, qui voit ses maigres effectifs chuter de 37 à 30 membres entre 1959 et 1965. La promotion de nouvelles échelles de gestion des problèmes apparaît de ce point de vue comme une opportunité pour le gouvernement de renforcer sa maîtrise des ressources publiques, de conforter son implantation politique et d'accroître ses ressources. La création de la DATAR par décret du 14 février 1963 procède ainsi de cette double rationalité économique et politique. Ce n'est en effet pas par hasard si la délégation est confiée à Olivier Guichard, proche collaborateur du général de Gaulle depuis 1947, et principal expert électoral du parti

¹⁹ Direction Générale des Collectivités Locales, *Etudes des problèmes municipaux*, n°2, 1964, p. 14.

gaulliste. Les réformes territoriales, envisagées au regard de leur rationalité économique, offrent aussi une opportunité politique : celle de minimiser la représentation de certaines forces politiques en constituant des ensembles plus vastes et/ou de promouvoir de nouvelles élites. Solution au problème économique de la répartition rationnelle des équipements et des infrastructures publics, la création de districts est aussi envisagée comme une solution politique au problème de la faiblesse de l'implantation territoriale gaulliste. Elle est notamment un vecteur permettant de s'attaquer aux « bastions » communistes (Roig, 1964). De fait, la moitié des membres du conseil du district de la région parisienne sont directement nommés par le gouvernement. Les décrets du 14 mars 1964 qui créent les CODER traduisent également bien cette double orientation fonctionnelle et politique (Grémion, 1976). Le Gouvernement instrumentalise les thèses régionalistes du Commissariat au Plan pour tenter d'entreprendre une révolution dans la représentation. De fait, alors que ce dernier aurait « préférer conserver ses méthodes de travail souples et maintenir les comités régionaux d'expansion comme interlocuteurs privilégiés » (Grémion, 1976 p.23), l'exécutif préfère créer en 1964 des institutions consultatives régionales au sein desquels il n'attribue que le quart des sièges aux élus. A rebours des souhaits des planificateurs qui souhaitaient l'élargissement et la réduction du nombre de circonscriptions régionales, le Gouvernement privilégie un grand nombre de petites régions par crainte du développement de mouvements fédéralistes²⁰. L'institution des CODER n'affecte pas dans l'immédiat les prérogatives des départements et des communes. Mais le renforcement de l'échelon régional est saisi par le Gouvernement comme un moyen de préparer et de légitimer d'un point de vue fonctionnel une suppression du Sénat qu'il souhaite réaliser depuis 1961 (Mastias, 1980 ; Debré 1963). L'institution des CODER ne préfigure en effet pas seulement la création de collectivités régionales spécialisées appelées à jouer un rôle essentiel dans l'allocation des ressources financières et dans la programmation des politiques d'équipement. Elle permet aussi de justifier la suppression du Sénat, en la présentant comme le complément nécessaire de la réforme régionale²¹. De fait, le projet de loi relatif « à la création des régions et à la rénovation du Sénat » soumis à référendum le 29 avril 1969 par le général de Gaulle articule étroitement ces deux dimensions, la seconde étant présentée comme la conséquence nécessaire de la première. Il s'agit en effet d'une vaste réforme prévoyant, au nom d'impératifs fonctionnels, la suppression du Sénat et du Conseil Economique et Social et leur remplacement par une assemblée consultative composée de représentants également désignés dans un cadre régional. Les nouvelles assemblées régionales et le « nouveau Sénat » doivent ainsi être désignés par deux collèges distincts (élus territoriaux et élus socio-professionnels). Enfin, la suppression du Sénat doit permettre de lever le principal obstacle à la fusion des communes.

La reprise par l'exécutif de la thèse de l'inadaptation du tissu institutionnel à la nature des problèmes à résoudre (urbanisation, concentration des investissements, répartition rationnelle des équipements publics et des infrastructures sur le territoire, etc.) et sa volonté de promouvoir de nouvelles échelles d'action publique sont rendus possibles par le cadre constitutionnel de 1958, et par l'autorité politique que retire le chef de l'Etat de la révision constitutionnelle de 1962. L'adhésion du personnel gouvernemental aux idées planificatrices et la consolidation du référentiel modernisateur ne peuvent cependant rendre compte de la nature des réformes entreprises. Celles-ci se distinguent sur bien des points de la pensée planificatrice parce qu'elles doivent également servir les intérêts politiques des chefs de l'exécutif et du parti gaulliste²².

²⁰ Cette préoccupation est particulièrement visible dans les écrits de Michel Debré.

²¹ *La réforme régionale et le référendum du 27 avril 1969*, Cahiers de l'IEP de Grenoble, éditions Cujas, 1970.

²² Le thème de la réforme du Sénat est en effet totalement étranger aux écrits des planificateurs.

L'ÉCHEC DU RÉFÉRENDUM DE 1969 ET LE DÉCLIN DU RÉFÉRENTIEL PLANIFICATEUR

Impact référendaire et intérêts des partis majoritaires

Le rejet du projet de loi par référendum le 27 avril 1969 marque les limites politiques de l'entreprise, inspirée de la planification, visant à asseoir l'architecture institutionnelle nationale et locale sur la hiérarchie des problèmes économiques dont la résolution était jugée jugée prioritaire. Le référendum représente « la première [et la dernière] tentative faite pour porter le coup de grâce à l'Administration républicaine et pour lui substituer un nouveau modèle politico-administratif » (Grémion, 1975, p. 593). Le référendum de 1969 apparaît comme un moment de confrontation intense entre deux thèses mais aussi entre catégories d'élites dont la légitimité est fixée par le peuple. L'idée selon laquelle l'économie doit inspirer une refonte institutionnelle globale cède le pas à une approche incrémentale de la réforme. Dans le même temps, une nouvelle hiérarchie des légitimités respectives des hauts fonctionnaires et des élus locaux apparaît, opérant ainsi un retour vers les valeurs dominantes sous la 3^{ème} République. Ce rapprochement préfigure la nouvelle synthèse républicaine qui naîtra à la faveur de la décentralisation de 1982. Ces changements doivent être interprétés comme la conséquence directe du référendum qui a opposé deux catégories d'élites. Une fois la démission du général de Gaulle connue, les porte-parole des élus locaux ne manquent pas de faire savoir qu'ils entendent prolonger l'action entreprise durant la campagne référendaire, jouer un rôle majeur dans la vie politique nationale et peser sur les grands arbitrages. Le président de l'Association des Maires de France écrit ainsi aux différents candidats à l'élection présidentielle pour leur intimer de prendre position sur le sort qu'ils entendent réserver aux élus locaux dans le régime et sur la réforme des collectivités territoriales²³. En pleine campagne pour les élections présidentielles, Georges Pompidou prend alors l'engagement, dans une lettre ouverte aux maires de France, de respecter les libertés communales et de favoriser « une libre coopération intercommunale »²⁴. Cette orientation est confirmée par les déclarations de Georges Pompidou, une fois élu président de la République, par son Premier ministre et son ministre de l'Intérieur. La politique gouvernementale s'infléchit dans le sens du compromis avec les élus locaux. Cette volonté d'apaisement se traduit d'abord par l'adoption de la loi du 31 décembre 1970 relative à la gestion communale et aux libertés communales qui supprime l'approbation préalable du budget des communes, réduit de manière très significative le nombre des délibérations soumises à approbation, supprime la possibilité de créer des districts par voie d'autorité. La renonciation de l'exécutif à promouvoir les changements d'échelle autrefois jugés nécessaires est tout aussi manifeste dans le traitement de la question régionale. La loi du 5 juillet 1972 relative à la création des établissements publics régionaux sanctionne en effet le triomphe d'une conception départementaliste aux antipodes des idées défendues par Georges Pompidou lorsqu'il était Premier ministre. Le président de la République affirme désormais que « l'échelon du département, collectivité profondément enracinée dans nos habitudes nationales, doit rester le

²³ Le bureau de l'Association des Maires de France m'a prié de vous exprimer les vives inquiétudes soulevées par les diverses pressions technocratiques mettant en cause les principes mêmes des structures municipales. Nos Congrès ont formellement et unanimement pris parti contre ces conceptions, et en particulier contre l'administration municipale à deux niveaux. Les pratiques actuelles de la planification et de l'aménagement du territoire enlèvent aux municipalités non seulement la maîtrise de l'avenir des communes mais souvent même toute influence à cet égard, et aboutissent à une répartition autoritaire et trop souvent arbitraire des crédits.

²⁴ *Le Monde*, 12 juin 1969.

cadre privilégié dans lequel sont réalisés la plupart des équipements collectifs »²⁵. En 1972 la région n'est plus conçue que comme une fédération de départements. L'objectif d'une concentration des investissements conforme aux prescriptions du Plan, véritable leitmotiv de la politique de l'exécutif dans les années 1960, est abandonné consécutivement au référendum de 1969. Le ministère des Finances continue certes de plaider très fortement en faveur d'une réduction drastique du nombre de communes, conformément aux thèses des planificateurs. A sa demande, le ministère de l'Intérieur fait donc adopter la loi du 16 juillet 1971 relative aux fusions et regroupements de communes. Cependant, la loi n'est pas appliquée. « A la demande du Premier ministre, dans la perspective des élections législatives de mars 1973, puis des élections cantonales d'octobre 1973, la procédure d'application de la loi ne fut pas engagée pour éviter que les regroupements communaux, devenant des enjeux électoraux, connaissent une dénaturation qui les transforme en querelle politique » (Marcellin, 1978, p. 264). Etant jugé largement responsable de la réussite ou de l'échec de la majorité aux différentes élections, le ministre de l'Intérieur se montre particulièrement soucieux d'« amplifier le ralliement des élus locaux à la Majorité » (Marcellin, 1978). La progression constante de la Majorité à chacune des élections locales provient, selon celui-ci, « de l'attention constante qu'[il] porte aux problèmes des élus locaux ».

Si l'échec du référendum de 1969 explique en partie les raisons pour lesquelles le chef de l'Etat renonce à procéder aux changements d'échelle qu'il défendait jusqu'alors, il n'est donc pas le seul facteur d'explication. Le souci du parti gaulliste de rompre son isolement à l'échelon local et de nouer des alliances électorales avec la grande masse des élus centristes constitue une clé d'explication de la politique suivie. Dans les années 1970, les intérêts des partis présidentiels s'opposent en effet fortement aux changements d'échelle. Si ce facteur joue déjà un rôle non négligeable durant la présidence de Georges Pompidou, il acquiert une importance décisive sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, tout particulièrement à compter de la démission de Jacques Chirac de son poste de Premier ministre et de la création du R.P.R. Dépourvu de majorité absolue à l'Assemblée nationale, affaibli et en quête de nouveaux alliés centristes, le chef de l'Etat est contraint à s'appuyer sur le Sénat. A la demande d'Alain Poher, à la fois président du Sénat et président de l'Association des Maires de France, le rapport Guichard, qui présentait le transfert de l'essentiel des compétences communales à des communautés comme un préalable à l'accroissement de l'autonomie des collectivités, est « enterré » moins de 48 heures après sa publication (Le Lidec, 2001). Valéry Giscard d'Estaing paie au prix fort le ralliement des radicaux et des démocrates-sociaux et leur entrée au sein de l'U.D.F. Non seulement l'exécutif doit renoncer à la réforme communale mais il est également contraint de mettre à l'agenda l'accroissement de l'autonomie des collectivités et le transfert à celles-ci de nombre de compétences détenues jusque là par l'Etat. L'adoption par le conseil des ministres du projet de loi de développement des responsabilités locales le 19 décembre 1978 sanctionne en effet l'influence croissante des élus locaux au sein même de la majorité présidentielle. La reconnaissance d'une légitimité accrue aux élus des collectivités héritées du passé tend ainsi à limiter l'acceptabilité des changements d'échelle à ceux qui, seuls, sont susceptibles de leur profiter. En même temps que la nécessité de davantage de décentralisation s'impose comme un objectif politique partagé, les préoccupations gestionnaires (qui plaidaient en faveur d'un regroupement autoritaire des petites communes) cèdent la place à un discours vantant le « formidable réservoir de dévouement » que représentent les quelque 500 000 élus locaux français.

²⁵ Le Monde, 30 octobre 1970.

L'entrée en crise du paradigme planificateur contribue également à déplacer la perception du rôle que les collectivités territoriales peuvent jouer dans la nation. Plusieurs éléments y contribuent. L'entrée en crise du paradigme keynésien modifie tout d'abord le rôle de l'Etat et affaiblit la légitimité du modèle de la « planification à la française ». De fait, si les trois premiers plans poursuivent une orientation productiviste, « l'expansion à n'importe quel prix » (Hall, 1986, p. 148), un premier changement important d'orientation de la politique économique intervient à la fin des années 1960 et au début des années 1970, conséquence de la mise en place du marché commun : la priorité est donnée à l'accroissement de la compétitivité de certaines entreprises, appelées à jouer un rôle dans la compétition internationale plutôt qu'à la croissance de secteurs entiers. En conséquence, les outils de la politique économique changent : à la logique de guichet qui prévalait jusqu'alors se substitue une approche micro-économique. On assiste également à un déplacement du centre de gravité de la majorité qui entre en conflit avec les objectifs du Plan. Les planificateurs perdent le soutien du chef de l'Etat qui, désormais contraint de veiller aux intérêts des groupes sociaux traditionnels (agriculteurs, petits commerçants, retraités, etc.), ne joue plus exclusivement la carte de la croissance et de la modernisation. Cependant, c'est le retournement de conjoncture brutal dans les années 1970 qui porte le plus grand coup à la crédibilité de l'Etat et à celle du Plan. L'accroissement des interdépendances entre les économies, la dépendance énergétique de la France et l'accroissement de son coût avec la crise pétrolière, en même temps que la baisse des tarifs douaniers qui précipitent la France dans la crise condamnent la planification comme mode de gouvernement de l'économie, et partant, de la société. De fait, l'exceptionnelle croissance économique avait été imputée à l'action de l'Etat et présentée comme une conséquence du succès de la planification. Lorsque la crise s'installe la légitimité du modèle de l'Etat planificateur s'en ressent et un tournant en faveur d'une politique libérale est amorcé. L'analyse des événements de mai 1968 affecte également les croyances du personnel gouvernemental. Un coup sévère est porté à « l'économisme triomphant » des années 1960 (Grémion, 1975). L'idée se développe que l'accroissement des prérogatives des collectivités peut servir de vecteur de relégitimation du rôle de l'Etat²⁶. Le changement du rôle de l'Etat dans l'économie n'est pas sans conséquence sur ses relations avec les collectivités territoriales. La faillite des régulations globales (i.e étatiques) constitue un contexte favorable au succès des revendications des élus locaux. Les changements qui interviennent dans la politique économique du gouvernement ne sont donc pas étrangers au retour en grâce des collectivités. La perte de crédit de l'Etat, lié à son incapacité à résoudre le problème du chômage, l'aggravation de la crise économique qui prend un tour structurel apparaissent alors comme autant d'éléments qui contribuent à revaloriser le crédit des collectivités en tant qu'échelons pertinents de résolution des problèmes économiques et sociaux.

L'idée selon laquelle le regroupement communal constitue le préalable à tout accroissement de leurs prérogatives continue certes d'être vigoureusement défendue par nombre de hauts fonctionnaires et d'universitaires. Le rapport Peyrefitte préconise ainsi le transfert la quasi-totalité des attributions communales à des institutions supracommunales²⁷. Le rapport

²⁶ Alain Peyrefitte observe par exemple qu'« il n'est pas normal que la contestation se porte uniquement sur le pouvoir central (...) Une sorte de décentralisation de la contestation peut être bonne pour l'équilibre national », *Le Monde*, 21 février 1974.

²⁷ *Décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ?*, Paris, La documentation française, p. 8-9. « Qu'on laisse donc les maires et les communes à ce à quoi l'histoire les a destinés : l'état-civil, l'exécution des lois, le maintien du calme public, l'entretien des bâtiments et des cimetières... *Qu'on leur conserve un peu d'argent*

Guichard propose également d'accroître les ressources financières des communes une fois la rationalisation des structures communales réalisée. Cependant ces considérations apparaissent de peu de poids face au jeu des intérêts des chefs de l'exécutif.

CONCLUSION : LE POIDS DU TEMPS LONG

En France, les marges de manœuvre de l'exécutif pour promouvoir des changements d'échelle paraissent singulièrement réduites. Celui-ci est en effet tributaire d'une construction historique caractérisée d'abord par une superposition exceptionnelle des circonscriptions administratives de l'Etat, des périmètres des collectivités territoriales et des circonscriptions électorales. Cette superposition renforce les relations interdépendance entre acteur, agrège les oppositions et constitue un facteur de rigidité. En assurant initialement la coïncidence entre le cadre administratif, le cadre de vie et le cadre électoral, le système français a renforcé les relations d'interdépendance et la solidarité entre agents administratifs, élus locaux et nationaux (Roig, 1964). Le cartésianisme dont avait fait preuve le pouvoir central lors de la fondation du système d'administration moderne est ainsi devenu un facteur de rigidité essentiel, un frein aux changements d'échelle ultérieurs. De fait, si l'on a particulièrement insisté dans le cadre de cette contribution sur le rôle des élus locaux et nationaux en tant qu'agents de la conservation des échelles traditionnelles d'administration, les agents administratifs et le corps préfectoral en particulier, n'ont pas été en reste (Grémion, 1975 ; Le Lidec, 2001). Tout changement d'échelle risque en effet de susciter l'opposition simultanée des agents administratifs locaux, des élus locaux et des élus nationaux.

La superposition des structures administratives de l'Etat, des collectivités territoriales et des circonscriptions électorales n'est pas la seule caractéristique historique limitant les marges de manœuvre de l'exécutif. Le tempo du processus de démocratisation semble également jouer un rôle prépondérant. Lorsque la démocratisation intervient de manière précoce et se réalise alors que la société reste encore à dominante rurale, celle-ci tend à en cristalliser les cadres et à réduire les marges de manœuvre ultérieures du pouvoir central pour promouvoir des changements d'échelle et s'adapter à l'urbanisation et à l'industrialisation. De fait, dans les pays où cette démocratisation a été relativement tardive et où elle a coïncidé avec l'urbanisation comme en Allemagne, le pouvoir central a pu envisager ultérieurement des changements d'échelle avec plus de facilité que dans des pays où la démocratisation des institutions est intervenue avant l'urbanisation (Etats-Unis, France). La démocratisation précoce de l'Etat en France a contribué à figer les caractéristiques rurales et pyramidales du système politique. Cette démocratisation précoce des institutions a profondément marqué les modalités mêmes de la construction de l'Etat, en assurant une emprise des représentants locaux de la population sur le fonctionnement de l'Etat dans sa dimension centrale et locale. « En France, le processus de démocratisation a été entamé à un moment où les communautés rurales étaient vivaces et constituaient la principale force politique du pays. La généralisation du principe représentatif a conféré à ces communautés le droit de désigner des représentants à tous les niveaux du pouvoir. L'organisation du pouvoir central a été modelée par ce fait, et le fonctionnement du régime parlementaire a contribué, de son côté, à cristalliser les structures administratives locales » (Roig, 1964). Sans doute l'avènement du régime républicain n'a-t-il pas remis en cause le pouvoir des grands corps de l'Etat sur certains secteurs (diplomatie,

« de poche ». Mais que les responsabilités administratives et financières se situent à un autre niveau (...) Que le maire demeure le premier magistrat de cette communauté élémentaire : il ne faut pas toucher aux symboles (...) Appelons par commodité district (urbain ou rural) la nouvelle instance de gestion qui devrait se substituer aux communes (...) Le président du district, sorte de super-maire, pourrait être élu au suffrage universel direct (...) »

armée, administration coloniale), qui sont restés à l'abri de l'influence des élus et de leurs électeurs (Shefter, 1977 ; Sawicki, 1998). Mais la construction de l'Etat républicain a toutefois été profondément marquée par l'importance qu'ont acquis en son sein les élus locaux. De fait, tout indique que les lois de 1871 et de 1884 n'ont pas été les concessions secondaires qu'un pouvoir central tout puissant avait bien voulu accorder aux populations locales. Ces lois apparaissent davantage comme une des conditions de la légitimation de l'Etat républicain auprès des communautés locales rurales. Dans un espace national encore largement fragmenté en une mosaïque de communautés locales enclavées, parlant parfois un dialecte particulier et entretenant des relations ténues avec le centre (Weber, 1983), la légitimité se construit d'abord à l'échelon local. Les lois de 1871 et 1884 s'inscrivent en effet dans une construction pyramidale d'ensemble qui assure une forte pénétration des intérêts locaux dans l'Etat que ce soit à l'échelon central comme à l'échelon national. La commune apparaît dans cette perspective comme la cellule de base de l'administration mais aussi « le chaînon de départ de la République et de la souveraineté populaire »²⁸. Cette structure pyramidale se prolonge au niveau des conseils généraux qui occupent une « place intermédiaire entre le Parlement et les assemblées municipales » (Chapman, 1955). Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les parlementaires et le maire du chef lieu de département ne peuvent être élus au sein de la commission départementale chargée de contrôler l'action du préfet dans l'intervalle des sessions du conseil général. Cette restriction ne prend sens qu'au regard du rôle de courtier que jouent les élus d'un niveau supérieur par rapport aux élus de niveau directement inférieur. Elle témoigne du rôle essentiel que jouent les notables locaux dans les mobilisations électorales jusque dans les élections parlementaires, en l'absence de partis politiques réellement structurés et reposant sur l'adhésion militante. Situés à l'interface entre les autorités centrales et les communautés locales, les notables locaux apparaissent en effet comme le maillon essentiel de la chaîne de légitimation étatique. Leur importance se consolide sous la 3^{ème} République et les libertés communales et départementales apparaissent bientôt comme des caractéristiques intrinsèques du modèle républicain. Cette construction historique qui associe le cadre communal et départemental à l'exercice même de la démocratie vient ainsi limiter drastiquement les marges de manœuvre des gouvernements ultérieurement tentés de promouvoir des changements d'échelle dans l'action publique. Elle explique également la violence du conflit qui oppose l'exécutif à la majorité du personnel politique dans les années 1960.

²⁸ (Henri Nayrou, Débats, Sénat, 2^{ème} séance du 11 juillet 1961).

Bibliographie

- Bailey (1971), *Les règles du jeu politique Etude anthropologique*, Paris, P.U.F.
- Bernard (1969), *Le grand tournant des communes de France*, Paris, Armand Colin.
- Boulouis (1951), *Essai sur la pratique des subventions administratives*, Cahiers de la FNSP n° 21, Paris, Armand Colin.
- Bourjol (1963), *Les districts urbains*, Paris, Berger-Levrault.
- Chapman (1955), *L'administration locale en France*, Cahiers de la F.N.S.P n° 66, Armand Colin.
- D'Arcy (1968), *Structures administratives et urbanisation*, Paris, Berger-Levrault.
- Debré (1956), « Problèmes économiques et organisation administrative », *RFSP*, n° 2.
- Debré (1963), *Au service de la nation*, Paris, Stock.
- De Swann (1995), *Sous l'aile protectrice de l'Etat*, Paris, P.U.F.
- Detton (1946), *L'administration régionale et locale française. L'administration coloniale*, Paris, Cours de l'I.E.P de Paris, 1945-1946.
- Detton (1956), *L'administration et la vie locales dans la métropole et outre-mer*, Paris, Les cours de droit, Cours de l'I.E.P de Paris 1955-1956.
- Detton (1962), *L'administration et la vies locales*, Paris, Cours de l'I.E.P de Paris, Amicale des anciens élèves, 1961-1962.
- Garraud (1989), *Profession : homme politique. La carrière politique des maires urbains*. Paris, L'Harmattan.
- Gaxie (1992), « La structure politique des institutions. L'exemple de la quatrième République », *Politix*, 20.
- Gilbert et Derycke (1988), *Economie publique locale*, Economica.
- Gravier (1956), « Organisation territoriale et expansion économique », *RFSP*, VI, 2.
- Grémion (1975), *Pouvoir local, pouvoir central. Essai sur la fin de l'administration républicaine*, thèse Paris V.
- Grémion (1976), *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil.
- Hall (1986), *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press.
- Jobert et Muller (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, P.U.F.
- Mastias (1980), *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, Paris, Economica.
- Lefebvre (2004), « Le socialisme soluble dans l'institution municipale », *RFSP*, n° 2.
- Le Lidec (2001), *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, thèse, Université de Paris 1,
- Lowi (1972), « Four Systmes of Policy, Poltics and Choice », *Public Administration Review*, Vol. 32, n° 4.
- Marchand (1999), *L'économie de la décentralisation*, Rennes, P.U.R.
- Marcellin (1978), *L'importune vérité*, Paris, Plon.
- Merle (1958), « L'influence de la technique sur les institutions politiques », in Centre de Sciences Politiques de l'Institut d'Etudes Juridiques de Nice, *Politique et technique*, Paris, P.U.F, 1958.
- Muller (1984), *Le technocrate et le paysan*, Paris, Editions ouvrières ;
- Page (1991), *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Quermonne (1964), *Administration traditionnelle et planification régionale*, Cahiers de la F.N.S.P n° 135, Paris, Armand Colin.
- Rosanvallon (1989), « The Development of Keynesianism in France » in Hall, *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton University Press.
- Roig (1964), « L'administration traditionnelle devant les changements sociaux », in I.E.P de Grenoble, *Administration traditionnelle et planification régionale*, Cahiers de la F.N.S.P, n° 135, Armand Colin, 1964.
- Sawicki (1998), « La faiblesse du clientélisme partisan en France », in Briquet (J.-L.) et Sawicki (F.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, P.U.F, 1998.
- Scharpf (1986), « Policy failure and institutional reform : why should form follow function ? », ISSJ.
- Shefter, (1977), « Party and Patronage : Germany, England and France », *Politics and Society*, n° 7.
- Thoenig (1981), « Le marché politique et l'allocation bureaucratique sous la III^e République » in Ashford et Thoenig, *Les aides financières de l'Etat aux collectivités en France et à l'étranger*, Paris, GRAL-Litec.
- Weber (1983) *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale 1870-1914*, Paris, Fayard.
- Williams (1971), *La vie politique sous la quatrième République (1954-1958)*, Paris, Armand Colin.