TRAVAILLEURS

Parti pour une alternative communiste

Mensuel - N°37-38 - Décembre 1986 - Janvier 1987



Décentralisation,

Alain BERTHO

Etienne BUTZBACH

Michel CARRÉ

Jean-Pierre CHANTECAILLE

Marie-José CHOMBART DE LAUWE

Omer DRIGNY

Anne FROMENT

Jean-Jacques GLEIZAL

Georges GONTCHAROFF

Maurice IMBERT

Gilles DE MARGERIE

Michel MIAILLE -

Jean PLANCHET

Franck SERUSCLAT

Roger WINTHERALTER

communes,

vie locale

JOURNÉES D'ÉTUDES 14-15 novembre 1986 Voilà un an déjà se créait l'AERIP,
Association d'étude des réalités institutionnelles et politiques.

Mars 86 et ses enjeux
lui offraient un premier champ d'études
et un exercice de choix
auquel se sont prêtés avec intelligence et compétence
divers politologues, universitaires et journalistes
lors des premières journées des 31 janvier et 1er février 86
(cf le sommaire du compte-rendu page 4).

Depuis, deux dîners-débats et de nouvelles journées d'études sont à mettre à l'actif de l'AERIP.

Les journées des 14/15 novembre derniers, centrées sur «Décentralisation, communes, vie locale» ont rassemblé moins de participants que celles consacrées à mars 86.

Cependant, la qualité et la diversité des intervenants, l'intérêt des communications et des débats, indiquent assez qu'une place existe pour le projet AERIP, que son pari peut être tenu.

En un an, la petite équipe de départ s'est élargie.

Mais l'intention initiale subsiste et se renforce :

mettre l'accent sur l'ÉTUDE DES RÉALITÉS

politiques et institutionnelles,
permettre la rencontre et la confrontation
de sensibilités diverses,
mettre à plat les thèses en présence
et contribuer ainsi de manière spécifique
à l'élaboration de réponses nouvelles
et adaptées aux défis de la fin du siècle.

L'AERIP ne manque pas de projets. L'année 87 devrait être l'occasion d'autres initiatives et d'autres travaux.

LES ENJEUX INSTITUTIONNELS ET POLITIQUES DE MARS 86

LES ENJEUX INSTITUTIONNELS	
PRODUCTION (PHILE BALLEY)	
Vin Kaputa Square at 100 tipe de la via politique (Corand State (E.E.)	
Place de l'Utat et des inscitutions dans le discours pulitique.	
(Alak BERTHO or Some Wife progra	11 may 11
La V. Reputtingue, democratie sittina Liasa Moria Wint Parti	100
Au cours du déhet	15
DROUTE ET EXTREME DROUTE EN PERSPECTIVE	
mention of Architecture Co. From Regional (Alsia 2011 LAT)	20
C ANNUAL DE FINER MADINIAL BUILD OF DATEDACTIVAL	
(Pancal PERRINE ALI)	24
Au court du aine	26
LA SADORE EN DEVENIRS	
Internetation () No Claude LE SCORNETY	23
L'exercice du provinir a-c-il transformé le Parti socialista ?	
(Things #FigTes)	20
La miranence transpigue dans in discours modificase do la mucha de	
Congrès de Bad-Contesberg et le sociatione français d'hier et d'au-	
investigation of the second parties are not	30
FIRED III fall-town by PCF (box 8 a No. 2 a)	71
Le vings circulaires Congrès : une tentative pour summenter le décin ?	24
(Partick JARREALD	100
Au court du début (Painte JARREALI)	54
L'ALTERNATIVE!	-
Les constitues de contraction d'un mouvement alternatif en France	19
Calculation Contraction	
L'explorance des Graner care le contexte plemant (Florie WCLF)	39
As cars do sithet	42
	26

Association d	Etude
des Réalités	nstitutionnelles
et Politiques	

LES ENJEUX INSTITUTIONNELS ET POLITIQUES

Alain BERTHO
Patrick JARREAU
Jean JAULIN
Alain LIPIETZ
Gérard MOLINA
Jean-Luc PARODI
Pascal PERRINEAU
Thierry PFISTER
Jean RANGER
Alain ROLLAT
Gérard SOULIER
Jean-Marie VINCENT

Fieder WOLF Serge WOLIKOW **DE MARS 86**

JOURNEES D'ETUDES 31 Janvier - 1" février 1986

30.00

ASSOCIATION DETUDE SES REAL TEXTITUTIONNELLES 27 POLITIONES A na frames Longing THOS have Tel 18 (1) 45 CC 71 22

LA DÉCENTRALISATION : TRANSFORMATIONS ET LIMITES

Voici près de cinq ans était votée la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Depuis, une trentaine de lois, des centaines de décrets et de circulaires ont donné corps à la décentralisation.

Qu'en est-il aujourd'hui? Quelles transformations ont été engendrées? Et, en même temps, quelles limites? Il ne s'agit pas ici, en quelques heures, de dresser un bilan exhaustif de la décentralisation. D'autant qu'il s'agit d'une réforme profonde, concernant de nombreux domaines, sans doute la plus importante réforme dans le domaine des structures administratives et des institutions territoriales depuis le début de la IIIª République. Mais nous pouvons apporter des éclairages sur des points essentiels, permettant de mieux situer ce que nous aborderons demain sur les municipalités comme agents de transformation et dans leurs rapports avec les citoyens et les associations.

S'il est indéniable que la décentralisation correspond à un mouvement profond de la société française depuis une trentaine d'années, il s'agit de dégager l'irréversible de l'aléatoire. C'est ce que va aborder Georges Gontcharoff, rédacteur en chef de la revue Correspondances municipales, auteur de nombreux ouvrages sur la décentralisation, publiés aux Editions Syros. Il est d'autant plus important d'aborder cette question que le nouveau gouvernement, après avoir annoncé une «pause» dans la réforme, engage une remise en cause dans plusieurs domaines. Je veux parler du projet de loi sur la fonction publique territoriale qui s'attaque à plusieurs dispositions du statut des 800000 fonctionnaires concernés. Je rappelle également les déclarations de Jacques Chirac devant le 57° Congrès des présidents de Conseils généraux, le 20 octobre à La Réunion, qui s'en prennent à la région, déjà parent pauvre de la réforme. Je souligne les critiques contenues dans la lettre de Raymond Barre, «Faits et arguments», de septembre-octobre, qui concernent en particulier le rôle des régions, la rigidité et le coût de la fonction publique territoriale, l'affaiblissement, sinon la dégénérescence de l'administration territoriale de l'Etat et la dérive des finances locales, Autant de questions qui méritent un examen attentif.

Parmi les transformations engendrées par la décentralisation, un aspect essentiel concerne le système des notables. Les élus locaux disposent dorénavant d'importants pouvoirs de décision. A tel point qu'il a pu être question de «revanche des élus par rapport aux préfets», de «décentralisation faite pour les élus» ou de «sacre des notables», pour reprendre le titre évocateur du livre de J. Rondin, auquel a participé Gilles de Margerie (Editions Fayard). Les études antérieures avaient cependant montré l'importance du pouvoir dont disposaient les élus locaux, en particulier ceux qui cumulaient la mairie d'une grande ville, une responsabilité au Conseil général et une place au Parlement. Quels sont les nouveaux rapports Etat/notables? Quelles transformations du système notabiliaire et du clientélisme? Qu'apporte la limitation du cumul des mandats? Gilles de Margerie nous fera part de ses études et réflexions.

Aborder le poids des notables amène à s'interroger sur les rapports de la décentralisation aux citoyens. La loi du 2 mars 1982 prévoyait que «des lois détermineront le développement de la participation des citoyens à la vie locale». Dans ce domaine, comme dans celui du statut des élus locaux, rien n'a été fait, si l'on excepte la loi PLM (Paris, Lyon, Marseille) qui a créé des CICA (Comités d'initiative et de consultation d'arrondissement) ou la réforme des modes de scrutin des municipales et régionales, qui a permis la représentation des minorités. La décentralisation a rapproché les niveaux de décision des citoyens, mais sans changer la logique, en privilégiant la représentation par rapport à la participation. Ce sont ces questions que nous aborderons avec Jean-Jacques Gleizal, professeur de droit et de sciences politiques à Grenoble, qui s'interrogera sur les enjeux d'un droit à la participation à la vie locale.

D'une manière plus générale, il s'agit de situer la décentralisation par rapport aux débats actuels concernant l'Etat, ses rôles et fonctions. Alain Bertho, rédacteur en chef de la revue Société française de l'Institut de recherches marxistes, mettra en rapport décentralisation et crise de l'Etat. Michel Miaille, professeur de sciences politiques à la Faculté de droit de l'Université de Montpellier I, abordera la question de l'élargissement ou de l'éclatement de l'Etat. L'Etat central est-il aujourd'hui affaibli ou, au contraire, renforcé? Est-il démembré ou peut-il concentrer ses moyens sur ce qui est essentiel, déchargé qu'il est dans certains domaines, en particulier sur le

Autant de questions que vont aborder les communications de nos invités avant d'engager une discussion avec l'ensemble des participants.

Pierre BAUBY

DÉCENTRALISATION : L'IRRÉVERSIBLE ET L'ALÉATOIRE

par Georges GONTCHAROFF *

e ne prétends pas traiter d'un tel sujet, la décentrali-J sation, en dix ou quinze minutes. Tout au plus pourrai-je formuler un certain nombre de réflexions et ouvrir quelques pistes, d'ailleurs rendues plus aisées par l'introduction que vient de réaliser notre président. Je voudrais d'abord rappeler quelques éléments caractérisant la décentralisation telle qu'elle a été menée par la gauche au pouvoir depuis les années 1981/82.

QUELQUES RAPPELS

Première idée : on a voulu que la décentralisation s'effectue de manière progressive et pragmatique. Il n'y a pas eu une seule loi, qui aurait tout change d'un coup, issue de concepts rigides et dogmatiques. La gauche au pouvoir, au contraire, a choisi d'étaler cette réforme sur les cinq années de la législature par un train de lois. Dès le début elle annonça la complexité de la réforme et indiqua que si les choses ne se passalent pas comme on l'espérait, on reviendrait par une nouvelle la sur la loi précédente. De nombreux exemples montrent comment, de loi en loi, sur de multiples aspects techniques, ce pragmatisme a joué, comment on a erré, comment on est revenu en arrière sur certains points.

Deuxième idée : il s'agit d'une réforme inachevée. Au départ, le plan général est arrêté; une trentaine de lois sont prévues et le dossier démarre sur les chapeaux de roue en 81/82. En effet, la première loi, celle du 2 mars 82, posée des le 5 juillet 81, est adoptée tambour battant. Puis le dossier se ralentit, s'enlise. Les choses vont moins vite que prévu en raison de difficultés techniques, juridiques, incontestables, et aussi en raison de l'organisation des résistances sur lesquelles nous reviendrons. En conséquence, les cinq années de législature n'ont pas suffi pour faire adopter l'ensemble prévu. Quand le 16 mars 1986 arrive, les socialistes doivent passer la main sans avoir pu, voulu parfois, déposer et adopter tous

les textes prévus au départ. Deux conséquences s'ensuivent : d'abord, les textes votes dans la dernière période l'ont été souvent de manière hàtive, quelquefois contestable, y compris sur le plan de la technique juridique: les derniers textes sont donc plus fragiles que les autres. Ensuite, des pans entiers indispensables à l'équilibre d'ensemble, n'ont pu passer avant

Troisième idée : cette réforme a été conçue dans une logique donnée: les quelque trente textes ont été présentés dans un ordre nullement indifférent. Ceci explique des déséquilibres constatés aujourd'hui. Gaston Defferre a - et je pense qu'il avait raison - imposé que l'on commence par les problèmes de pouvoir (loi du 2 mars 82) et que l'on traite en dernier lieu des problèmes de moyens. En apparence, cet ordre est peu logique : on peut penser en effet qu'il est préférable de commencer par donner des moyens accrus (moyens humains en fonctionnaires, moyens financiers par la réforme de la fiscalité locale par exemple) aux collectivités locales avant d'accroître leurs compétences; ainsi elles accueilleraient plus favorablement leurs nouvelles compétences. Tous les pays d'Europe occidentale ayant mené des réformes de décentralisation ont d'ailleurs commencé par traiter des problèmes de moyens. A l'inverse, Gaston Defferre a pensé qu'il fallait plutôt créer l'irréversible : toucher au problème du pouvoir. Il a dit une fois qu'«il fallait profiter de la première année, de l'état de grâce», ajoutant «lorsque la résistance administrative n'a pas encore eu le temps de s'organiser», «ce qu'on ne ferait pas dans les premiers mois du septennat serait ensuite beaucoup plus difficile». Gaston Defferre pensait que commencer par les problèmes de pouvoir créerait un déséquilibre permanent, une sorte de fuite en avant alimentant la demande de décentralisation. Les élus ayant reçu les pouvoirs réclameraient les compétences; les élus ayant reçu les compétences réclameraient les moyens. L'idée était d'alimenter la machine, d'éviter qu'elle ne s'enlise comme ce fut le cas par exemple avec le projet Bonnet et la réforme avortée du septennat précédent.

Quatrième idée : sans doute peut-on dire que la réforme de décentralisation est une réforme octroyée, plus octroyée

* Rédacteur en chef de Correspondances municipales, auteur de plusieurs ouvrages sur la décentralisation (Ed. Syros)

que conquise. En consequence, son appropriation par les acteurs est bien plus difficile que si elle avait été le résultat d'une longue et âpre lutte des sociétés locales, des acteurs locaux contre l'Etat central. Certes, la classe politique des élus locaux avait des revendications qui s'exprimaient rituellement chaque année lors des congrès de l'Association des Maires de France par exemple. Elles s'étaient exprimées aussi très largement au moment de l'été 77 par le questionnaire envoyé aux maires. Plus de 16000 élus y avaient alors répondu. Néanmoins, la réforme entreprise, en particulier dans ses aspects structurels, est allée plus avant que la revendication des élus. Plus, un certain nombre de compétences n'étaient pas du tout réclamées; certaines d'entre elles ont d'ailleurs été mal reçues, par exemple la délivrance du permis de construire par les maires dans les communes possédant un document d'urbanisme. Les élus locaux ne l'ont certainement pas reçue comme un don particulièrement éclatanti

Mais si la classe politique des élus ressent la réforme comme octroyée, que dire de la perception du citoyen de base! La difficulté d'appropriation est vraiment considérable. D'autant que, sur ce dessier comme sur bien d'autres, la gauche au pouvoir a eu - et c'est un euphémisme - quelques difficultés de communication : elle n'a pas expliqué sa réforme ni n'a mis en œuvre une pédagogie de participation, pourtant contre-partie évidente de l'accroissement du pouvoir des élus. Le fameux discours de Pierre Mauroy, soulignant que rapprocher le pouvoir du citoyen devait réveiller l'appetit dudit citoyen n'était guère contestable sur le fond. Mais il n'a pas été suivi de beaucoup d'efforts pédagogiques, ni de la part du gouvernement ni de celle des partis au pouvoir pour mobiliser les citoyens autour de cette réforme qui offrait pourtant une chance considérable d'accroissement de la démocratie locale.

L'IRRÉVERSIBLE ET LES INCERTITUDES

Je voudrais aborder une deuxième série de réflexions. A partir du filtre que représente le changement de pouvoir de mars 86, on peut commencer de mesurer aujourd'hui ce qui, dans cette reforme, tient, n'est pas remis en cause - l'Irréversible - et ce qui flotte, ce qui est l'objet de nombreuses incertitudes. Nous sommes en effet bien incapables de savoir dans quelle direction bien des dossiers vont évoluer : c'est ce que nous appelerons l'aléatoire.

L'IRRÉVERSIBLE

L'irréversible me semble précisément lié aux premiers textes votés, les textes concernant les pouvoirs, ceux concernant les compétences. Le programme commun de la droite prévoyait les dénationalisations, jamais il n'a prévu la recentralisation. La quasi-totalité de la loi du 2 mars 82 constitue le noyau dur de l'irréversible. Aucune force politique en France ne pourra rétablir la tutelle administrative, aucune ne pourra retransférer l'exécutif départemental ou régional aux préfets/ commissaires de la République. Je dirai même que, en dépit de certains discours sur les régions, me semble irréversible le fait que les régions soient devenues des collectivités locales. On voit mal un pouvoir, quel qu'il soit, les retransformer en établissements publics. Donc, bien que rien ne soit définitif dans l'histoire, il semble bien qu'existe un acquis durable en ce qui concerne les pouvoirs, les modifications de pouvoir entre centre et périphérie, entre l'Etat (le pouvoir central, l'appareil d'Etat) et les collectivités locales.

Il n'y a pas non plus de contestation concernant l'ensemble des compétences transférées entre 83 et 86. Quelques points de détail peuvent changer dans un sens ou dans un autre. Des compétences retenues par l'Etat peuvent être décentralisées. Quelques compétences décentralisées peuvent être redonnées à l'Etat à la demande des élus, Mais ces quelques modifications de frontière entre ce que l'Etat a conservé et ce qu'il a décentralisé sont mineures. Certaines, relativement faibles, concernent la seule loi touchant à la décentralisation votée depuis mars 86. En effet, la loi du 19 août 86 comporte diverses dispositions relatives aux collecti-

vités locales: 45 articles assez techniques et complexes tou-

chent à des problèmes financiers ou à des problèmes relatifs à la fonction publique territoriale; mais très peu de choses concernent les compétences proprement dites.

LES INCERTITUDES

Entrons dans la zone des incertitudes. Elle concerne les moyens. Ils s'examinent en trois sous-dossiers.

Premier sous-dossier : les moyens afférant aux élus eux-

C'est le fameux statut de l'élu. Préparé début 82 par le senuteur Marcel Debarge, le rapport fut rendu en mars/avril 82. Il a considérablement piétiné et a été finalement stoppé par le ministère des Finances. L'application des mesures prévues concernant un crédit d'heures pour les élus et leurs possibilités de formation représentait un coût de 5 à 6 milliards de francs. Les élus locaux, par la voix des Associations des Maires de France, refusaient d'imputer cette somme aux budgets locaux L'Etat, quant à lui, a refusé de prendre en charge l'application d'un statut si coûteux alors même que son budget était si démuni! Le seul volet sorti - par surprise et en dernière minute - fut celui de la limitation du cumul des mandats. Il y a un an environ, M. Laurent Fabius a brusquement annoncé à L'Heure de vérité que ce dossier allait être examiné avant la fin de la législature. Les deux lois sur la réduction du cumul des mandats, plus timides que ce qui avait été annoncé, applicables à partir du premier janvier 87, font partie de l'aléatoire. Il n'est pas totalement certain qu'elles soient appliquées. Il n'est pas totalement incertain qu'un texte renvoie à plus tard l'application de ces lois ou purement et simplement les abroge. Quelques déclarations de M. Bosson, l'éphémère secrétaire d'Etat aux Collectivités locales, laissaient entendre que ce texte n'était pas bon et qu'il n'y avait pas nécessité de l'appliquer. Dans l'opposition, la droite a constamment reproché à la gauche de ne pas présenter le texte du statut de l'élu. Une fois au pouvoir, elle n'a pas mis ledit texte dans ses priorités. Sortira-t-il dans les années qui viennent? Il continue d'être une revendication des élus; mais son coût, sans parler de sa complexité technique, fait qu'il ne sort pas pour le rnoment. Voilà pour l'aléatoire concernant le statut des élus.

Deuxième sous-dossier : c'est celui de la fonction publique territoriale

Il est plus complexe encore. Attirons l'attention sur un point extrêmement important quant à l'application de la décentralisation. L'ambition de la gauche était complexe et multiple : I s'agissait d'assurer aux syndicats de fonctionnaires que la totalité des avantages acquis serait conservée dans le nouveau statut; il s'agissait aussi de couvrir l'ensemble des fonctionnaires des trois niveaux des collectivités locales et des fonctionnaires assimilés par un statut unique (le statut de la fonction publique territoriale); il s'agissait de permettre la titularisation progressive des contractuels, d'assurer la parité entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique locale en matière d'indices, de déroulements de carrière, de possibilités de mobilité, etc. Il était d'ailleurs logique de mettre fin à un système qui assurait à l'Etat la sélection des élites, qui faisait de la fonction publique locale une fonction publique de seconde zone, au moins juridiquement. Mais le dernier aspect visait aussi, sous la pression de certaines confédérations syndicales. à assurer aux fonctionnaires locaux un statut très protecteur Ceci était, il faut bien le reconnaître, quelque peu contradictoire avec l'autre discours adressé aux maires des villes et aux présidents des conseils généraux de «manager» leurs structures comme des entreprises et d'utiliser les méthodes de gestion les plus modernes. Cela posait indubitablement des problèmes difficiles. Dans le souci d'obtenir un statut ultraprotecteur, certains syndicats n'ont-ils pas préparé les verges pour se faire battre? Quoi qu'il en soit, un statut aussi protecteur est incompatible avec une conception idéologique dominée par le libéralisme et la privatisation. Actuellement, le ministre de l'Intérieur fait abondamment circuler des textes qui vantent la gestion de certaines mairies dans l'esprit du libéralisme, en particulier celle de Nîmes, animée par un PDG d'entreprise, le patron de Cacharel. Ces textes montrent par exemple comment on a pu réduire le nombre d'employès municipaux, les reconvertir ou les mettre en formation pour les redéployer, en démantelant des pans entiers de règie directe municipale et en remettant à des opérateurs prives, jardins municipaux, nettoyage des rues du centre ville, distribution de

l'eau, transports en commun, cantines... pour un moindre coût pour la collectivité et, affirment ces textes officiels, pour un meilleur service des usagers. Il y a donc incompatibilité entre ce type de gestion locale et un statut de la fonction publique ultra-protecteur. Nous possèdons depuis quelques jours un avant-projet de loi sur la fonction publique territoriale qui remaniera très en profondeur la loi du 26 janvier 1984, allant dans le sens d'un déverrouillage des protections statutaires afin de rendre aux élus locaux une plus grande faculté d'employeur, par conséquent une plus grande faculté de privatisation aussi. Quelle sera la réaction des syndicats de fonctionnaires? Leur capacité de mobilisation? C'est là aussi un problème de l'aléatoire... à court terme.

Troisième sous-dossier : c'est celui des movens financiers. En plus de l'accompagnement financier des transferts de compétences - question réglée - la gauche s'était engagée à une réforme en profondeur, à une mise à plat totale de la fiscalité locale directe. Des tonnes d'études ont été menées sur la taxe d'habitation, les taxes foncières, la taxe professionnelle... Aucun choix définitif n'a été fait, surfout aucun texte n'a été présenté devant le Parlement. Tout le monde s'accorde pour dire que ces quatre impôts - nommés de manière caractéristique les «quatre vieilles» - sont inadaptés dans leur assise, comme dans leur répartition; ils posent des problèmes considérables de péréquation d'une collectivité locale à l'autre. Pour de multiples raisons, sur lesquelles on pourra revenir, la gauche au pouvoir n'a pas été capable de mener à bien cette réforme durant les cinq années. Il ne s'agit pas d'accabler tout le monde; il y a des circonstances atténuantes. Les difficultés techniques et politiques étaient bien réelles : par exemple, toucher à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, c'est-à-dire l'impôt local des agriculteurs, c'est toucher à la base de leur régime particulier de Sécurité sociale. Autre exemple : toucher à la taxe professionnelle est délicat quand on connaît les difficultés de la fiscalité des entreprises.

DÉCENTRALISATION ET PLANIFICATION

Enfin, je voudrais attirer votre attention sur un dernier point à la limite de la décentralisation : il ne relève pas des attributions du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, mais en est proche pourtant. Il s'agit du dossier de la planification. Il y a corrélation entre décentralisation et planification. La planification doit, en effet, mettre sur pied un certain nombre de mécanismes péréquateurs afin de redresser ce que la décentralisation pourrait avoir d'absurde si elle enfermait chaque collectivité locale dans son autonomie. Ainsi, les riches deviendraient toujours plus riches; quant aux pauvres, elles resteraient dans leur pauvreté... L'une des justifications de la poursuite du rôle de l'Etat est d'organiser, par une partie des dotations et la contractualisation (les contrats de plan par exemple), une aide plus forte à des régions et collectivités

déshéritées ou bien une aide moins forte, voire une absence d'aide aux collectivités les plus riches.

Or, si la décentralisation, dans ses principes fondamentaux ne semble pas menacée, par contre la planification l'est fortement. Lorsqu'au titre de journaliste j'ai accès aux conférences de presse des ministres, nous ne nous faisons pas faute de les interroger à ce propos. Ils répondent qu'«aucune décision n'est prise», qu'on attend l'«oracle», à savoir l'étude commandée depuis avril dernier à Olivier Guichard. En l'attente de ce rapport, on ne saura pas exactement les décisions prises en matière d'aménagement du territoire et de planification. Néanmoins, à travers le projet de budget ou les quelques discours de Jacques Sallois, délégué à l'Aménagement du territoire, on se rend compte qu'il y a, là aussi, une remise en cause de la politique de l'Etat, et aussi des collectivités locales. on matière d'interventionnisme économique, et ce au nom d'une conception libérale de non-intervention des pouvoirs publics dans un domaine qui doit rester privé. Ici, l'aléatoire est au maximum. Les collectivités locales, avec sagesse, prudence, certains diraient même timidité, ont commencé à mettre en œuvre la responsabilité que la loi du 2 mars 1982 leur a donnée dans le domaine de l'intervention économique: elles l'ont fait souvent avec beaucoup d'imagination et sans effets spectaculaires tant le domaine est difficile. Il n'est pas du tout impossible qu'un retour en arrière intervienne au plan législatif et réglementaire, au nom du libéralisme triomphant.

EN CONCLUSION

Je n'ai pas du tout parlé des interrogations de type structurel: je voudrais les évoquer seulement en conclusion.

— La décentralisation a laisse de côté les petites communes rurales. Elle a été conçue pour les régions, les départements, un peu pour les grandes villes mais pratiquement pas pour les communes de l'espace rural. Les problèmes de la gestion des petites communes, de l'intercommunalité, de la coopération intercommunale restent entiers. La seule mesure, d'ailleurs largement utilisée, est celle des chartes intercommunales, dont il faudra bien faire le bilan un jour, en matière de coopération et de développement local.

— L'autre interrogation couvre les relations entre les départements et les régions. Les socialistes au pouvoir n'ayant pu trancher entre leurs «régionalistes» et leurs «départementalistes», on à superposé les deux niveaux. La présence conjointe des deux niveaux n'est pas sans poser de graves problèmes. Dans certaines régions, où les départements sont mous et où la région est active, on commence à voir la région prendre le pas sur le département. Dans d'autres cas où la région à une existence molle, les départements ont pris du poil de la bête par la réforme. Ce sont là aussi des interrogations importantes, de type structurel, qui font partie du dossier qu'on m'a demandé d'introduire aujourd'hui.

ÉTAT/NOTABLES : DE NOUVEAUX RAPPORTS?

par Gilles de Margerie *

Poser la question des nouveaux rapports qu'induirait la décentralisation entre Etat et notables n'est qu'apparemment naturel : ni les analyses classiques des collectivités locales, ni le discours décentralisateur n'ont en réalité de place pour elle. C'est pourtant en large part autour des rapports entre l'Etat et les notables que s'était constituée la configuration classique de la centralisation à la française; et ce noyau dur a largement perduré pendant les années de mise en place de la décentralisation.

ÉTAT. NOTABLES: UN NON-LIEU CLASSIQUE

La pensée politique classique ne connaît pas la question des rapports entre Etat et notables : mieux, elle l'évacue avec une admirable persistance, au terme d'un travail d'occultation dans lequel la place du hasard est des plus réduites...

La conception traditionnelle des institutions locales est en effet d'une grande simplicité. Elle trouve son modèle dans la théorie rousseauiste de la représentation et l'étend sans trop d'états d'âme de la nation à la commune. Ce faisant, elle crée un problème intellectuel de première grandeur puisqu'elle juxtapose deux légitimités dont chacune peut prétendre à l'universalité : qui peut trancher entre l'avis de la commune et celui de la nation lorsqu'ils divergent? Au nom de quel critère faire primer l'un contre l'autre? Comment éviter de donner toujours la primauté à la nation, au nom de son caractère totalisateur ou englobant, sans vider de tout sens la démocratie communale? La réponse est connue : le pseudo-concept d'affaires communales est sensé borner les compétences de la commune et régler du même coup la question.

Dans tout cela, nulle place pour les notables : l'égalité du suffrage universel, la simplicité du mécanisme électif, le fonctionnement collégial du conseil municipal, la dévolution du pouvoir exécutif au maire épuisent en principe la science de l'institution locale. La décentralisation ne peut alors avoir d'autre objectif que de parfaire un modèle inachevé puisqu'il comprend deux échelons, le département et la région, dont l'organisation s'ecarte de l'archétype, avec cette institution, à bien des égards monstrueuse, de la double casquette préfectorale.

Le discours décentralisateur se réfère, lui, avec une belle constance, à une double thématique. Il est d'abord discours de la démocratie locale et se fixe comme tel, pour horizon indépassable, l'achévement, l'accomplissement du modèle institutionnel que l'on vient de rappeler. Mais il est indissolublement discours de la bonne administation locale. Dès avant la Révolution française, la préoccupation est présente chez les réformateurs. Mais elle prend toute son ampleur dans la première moltié du XIX°. Ici comme ailleurs, c'est à Tocque-ville que revient le mérite de formulations vouées à devenir classiques sur l'adaptation locale de la règle nationale, sur la dilution des responsabilités qu'impliquent les remontées systématiques à Paris, sur l'avantage qu'apporte une administration proche.

La décentralisation est ainsi lue à partir des grilles de l'ordre de la science politique ou de la mécanique administrative. Ni l'une ni l'autre ne connaît les notables et ne peut poser la guestion de leurs rapports avec l'Etat.

LA LENTE CONSTRUCTION DE LA CONFIGURATION CLASSIQUE

C'est pourtant autour des notables que s'est construite la réalité des rapports entre l'Etat et l'institution locale en France; ou, plus précisément, d'abord contre les notables, puis en prenant appui sur eux.

Les deux grands moments de la constitution de l'institution locale moderne – au-delà de l'ère de la commune médiévale, qui a longtemps fourni à la pensée traditionaliste son inspiration décentralisatrice – sont l'affirmation de l'absolutisme et la conquête républicaine. L'affirmation de l'absolutisme est d'abord lutte contre les corps intermédiaires. Réduire les pouvoirs des Parlements, des communes, c'est établir aux dépens des notables la suprématie du pouvoir royal, au lieu de chercher à l'appuyer sur eux. Ce qui n'exclut nullement pour le colbertisme une visée corporatiste. Mais les notables n'y existeront qu'autant que l'Etat leur aura donné légitimité et pouvoir.

La conquête républicaine est, elle aussi, lutte contre les notables. Le tryptique du châtelain, du curé et de l'instituteur suffit presque à lui seul à dépeindre la situation. Les hussards noirs de la République ont pour vocation fondamentale d'affirmer localement des valeurs universelles. Leur lutte contre l'obscurantisme est indissolublement lutte contre une organisation du pouvoir local qui en donne une large maîtrise à un milieu social des plus restreints, celui que l'on prendra peu à peu l'habitude de désigner comme celui des notables. Cette lutte aura quelque succès dans la constitution de l'idée moderne de nation. Mais elle sera bien incapable de modifier l'exercice même du pouvoir local, dont Mendras a montré l'étonnante permanence.

De cette histoire naît un modèle stabilisé du pouvoir local et de ses rapports avec l'État. C'est à la sociologie des organisations que revient le mérite de l'avoir décrypté. Avec d'abord l'article fondateur de J-P. Worms, Le préfet et ses notables, puis avec le livre de P. Grémion, Le pouvoir périphérique. Worms montre que l'action du préfet n'est possible qu'à travers l'appul systématique du réseau des notables locaux, et que ceux-ci existent comme notables à travers leur capacité d'accès au préfet, à l'Etat. Dans un langage différent de celui de Worms, on pourrait décrire la notabilité comme la capacité à mobiliser un capital social qui serait celui de l'intervention publique, c'est-à-dire de l'intervention auprès du représentant de l'Etat.

Grémion va plus loin, en montrant que le rôle des notables est plus complexe encore, puisqu'ils permettent de remédier aux défaillances intrinsèques du modèle centralisé en établissant les communications entre niveaux qu'il est incapable d'engendrer seul, et en le rendant ainsi paradoxalement efficace. L'administration se décompose alors en une série de segments bureaucratico-corporatistes dont chacun est un agrégat largement consensuel entre notables et fonctionnaires.

Ce que la sociologie des administrations découvre ainsi est à mille lieues de ce qu'avaient voulu la monarchie absolue et la république conquérante. C'est une réalité schizophrène, partagée entre une représentation d'elle-même qui ne connaît que la prééminence des prérogatives de l'Etat, affirmée par l'institution préfectorale, et le modèle rousseauiste de la démocratie locale, et un fonctionnement réel qui repose sur l'existence des

^{*} Co-auteur du Sacre des notables avec Jean Rondin (Editions Fayard)

notables. Mais cette réalité est tue, elle est illégitime. Si le discours décentralisateur se réfère continûment à une interprétation de la réalité qui en est à mille lieues, c'est parce qu'il est porté par des acteurs qui ont déjà une bonne part de la puissance, mais sans ses signes, sans la reconnaissance sociale qui les consacrerait.

LA DÉCENTRALISATION CONSÉCRATION

Le processus de décentralisation qui commence avec l'arrivée de la gauche au pouvoir va porter au grand jour tous ces mécanismes. Et d'abord dans sa tactique même. Le trait de génie de Gaston Defferre est de mettre la charrue avant les bœufs et de transférer officiellement la puissance avant même que de commencer à étudier la question des pouvoirs. Les professions de foi décentralisatrices avaient jusqu'alors achoppé sur la question des compétences à attribuer aux collectivités locales. Echec peu surprenant puisque la question des compétences était en réalité seconde et que l'essentiel était dans la légitimation de l'autorité locale.

En retirant au préfet ses casquettes d'exécutif du département et de la région, la loi du 2 mars 1982 ne fait en apparence que supprimer une anomalie institutionnelle. La réalité est bien sûr beaucoup plus forte puisqu'elle déplace sans retour les lieux, les mécanismes de la légitimité. Du coup, le soutien de la classe politique française — dont la matrice est l'élection locale — est acquis au-delà des controverses de l'instant, à une mutation qui lui donne enfin la reconnaissance qu'elle recherchait ardemment. Et la dynamique est lancée, qui va imposer de donner chair à la mutation en transférant peu à peu les compétences.

En s'appuyant sur les élus locaux, Gaston Defferre donne à sa réforme une assise sociale d'une solidité à toute épreuve. Si tous les notables ne sont pas élus, et si tous les élus ne sont pas notables, la large intersection des deux populations est gage de succès.

Qu'advient-il alors du mécanisme décrit par Worms, Thoenig, Grémion et quelques autres? La ressource que pouvaient jusqu'alors mobiliser les notables était indistinctement étatique et pouvait se résumer à la figure emblématique du préfet, Mais elle jouait en réalité de toutes les subtilités de la pluralité administrative, des faiblesses de l'autorité des préfets sur les uns et les autres. C'est ce qu'elle va faire de plus belle. Les ressources que peut mobiliser le préfet se sont amenuisées à la double mesure des transferts de compétences et de l'impossible réaffirmation de son autorité sur les chefs des services extérieurs de l'Etat. Mais les administrations, elles, demeurent. Et la notabilité reste caractérisée par la capacité à en obtenir ce que le commun des mortels ne peut en espérer, pouvoir d'autant plus sensible que les succès extrêmement limités de la déconcentration laissent à l'intervention du notable son champ privilégié, à savoir le court-circuit des hiérarchies bureaucratiques.

Les rapports entre Etat et notables n'ont donc, au-delà de la mutation de la légitimité, changé que dans la mesure ou il devient plus impossible encore qu'auparavant de parler de l'Etat et où l'analyse ne peut que tenir compte de la pluralité des administrations. Les notables demeurent ceux qui peuvent mobiliser un capital administatif avec succès.

Leur recrutement est, de surcroît, stabilisé par la réforme. Rien ne vient mettre en péril les biais traditionnels de la population des élus locaux par rapport à la composition socio-professionnelle du pays. Qui plus est, le choix pour les élections régionales d'un scrutin dans le cadre départemental conforte encore les structures politiques traditionnelles en empéchant que ne soient consacrés de nouveaux acteurs — représentant notamment les couches moyennes salariées ou les entreprises de taille moyenne — qui auraient pu trouver dans la région un cadre adapté à leur logique d'action.

La limitation du cumul des mandats n'y change rien ou presque. Elle ne concerne qu'une minorité d'acteurs — même si leur visibilité est élevée. Elle ne peut à elle seule suffire à renouveler une population — celle des élus locaux — à laquelle appartient près d'un Français sur cent.

Enfin, à quelques exceptions limitées près, la décentralisation ne s'est guère embarrassée du souci de démocratiser la vie locale, et a fui systématiquement tout ce qui pourrait remettre en cause le monopole de légitimité dont bénéficient les élus locaux. Le temps de l'officialisation de la reconnaissance des procédures de démocratie directe locale n'est pas venu, tant s'en faut. Abrités dernière la représentation rousseauiste de la réalité, les élus constatent que l'institution de la démocratie représentative locale est enfin pleinement accomplie par le transfert des exécutifs et la suppression (largement rhétorique) des tutelles. Ils s'en contentent d'autant plus aisément que cette institution est leur consécration.

Ce que change la décentralisation est la légitimité de l'intervention du notable dans les mécanismes de la gestion publique locale et la nature de ses interlocuteurs. Il est en effet désormais absolument impossible de les désigner du seul nom "Etat", et il faut au contaire les considérer dans leur pluralité, dans leur hétérogénéité.

Mais les notables demeurent ceux qui peuvent avec succès mobiliser des fillères administatives dont le fonctionnement n'a. malgré les transferts de compétence, pas été fondamentalement transformé.

Si les rapports entre les notables et l'Etat changent en profondeur aujourd'hui, c'est ailleurs qu'il faut en chercher la raison. Et notamment dans l'apparente décroissance de l'utilité qu'il y a à pouvoir «intervenir» auprès des administrations. Non parce qu'une hypothétique politique libérale en aurait réduit la prégnance, mais plus simplement parce que le monde lui même a bougé. La mondialisation économique vide largement de sens le soutien local à l'emploi dans les secteurs condamnés. Les régulations tierces ou para-étatiques se multiplient. qu'elles soient portées par la croissance de la sphère marchande, par le développement des mécanismes autres que publics de protection sociale, avec en particulier le rôle croissant des assureurs dans les mécanismes de retraite, par la juridictionnalisation des rapports sociaux, ou encore par la lente émergence d'institutions autonomes de régulation dans des domaines comme la concurrence ou l'audiovisuel.

LES ENJEUX D'UN DROIT A LA PARTICIPATION A LA VIE LOCALE

par Jean-Jacques GLEIZAL *

J e constate que dans les exposés précédents, la notion de participation n'est pratiquement pas apparue. Peut-être était-ce pour m'en laisser la primeur, à moins que ce ne soit parce que la participation est assez peu présente dans les réformes menées depuis quelques années. Une chose doit être rappelée : la loi du 2 mars 1982, tout en modifiant le système de pouvoir des institutions locales, prévoit que des lois ultérieures détermineront le développement de la participation des citoyens à la vie locale. Ainsi, cette loi s'inscrit dans une dynamique devant conduire à la participation. On mesure l'enjeu de cette évolution : passer d'une décentralisation représentative à un système participatif. C'est donner une dimension réelle à la démocratie locale. L'enjeu est donc considérable, Mais qu'en est-il en réalité? La «grande loi» attendue n'est pas venue!

Est-ce à dire pour autant que la décentralisation entreprise à partir de 1982 n'est pas allée au bout de ses espérances? Je voudrais ici être plus prudent dans la mesure où même en l'absence de la «grande loi» attendue, nombre de lois ont malgré tout organisé une certaine participation.

Il existe aussi en France, depuis de nombreuses années, des pratiques participatives. Queiles sont-elles, quels rapports entretiennent-elles avec le système politico-administratif dominant? On se heurte très vite en effet à la question de nature théorique : quels sont en réalité les rapports entre la participation et le système représentatif dans le cadre de la décentralisation? Est-ce que la participation exclut la représentation? S'il existe certains antagonismes entre les deux, quelle est leur nature? Comment cela évoluera-t-il dans le contexte actuel? Quelle est la stratégie possible pour développer la participation et dans ce cadre quel peut être le rôle d'une loi? De façon plus générale, quel peut être le rôle d'un droit de la participation? Voilà les questions auxquelles je ne vais pas apporter des réponses définitives mais sur lesquelles nous allons nous interroger.

QUEL EST L'ÉTAT ACTUEL DE LA PARTICIPATION EN FRANCE?

Il est extrêmement difficile de faire un bilan sur l'état de la participation en France. Depuis un an, nous avons mené, à l'Institut d'études politiques de Grenoble, une recherche pour le Commissariat au plan sur la participation à la vie locale. Au terme de cette recherche, nous nous posons plus de questions que nous n'avons de réponses, comme c'est le cas bien souvent! Qu'en dire néanmoins?

Il existe une multitude de formes de participation. S'il est un concept politico-juridique dont on doive se méfier, c'est bien celui-ci. Tous les politologues et les observateurs des réalités locales se sont perdus dans des classifications de la participation. Nous-mêmes en avons trouvé d'autres, qui d'ailleurs ont évolué au cours de nos recherches. Pour l'instant, on peut partir de trois types de participation; en réalité, il y en a un quatrième dont je parlerai dans quelques

Le premier type de participation est la participation classique, la «participation/consultation». Cette participation est utilisée depuis un certain nombre d'années, par exemple dans les commissions extra-municipales. Elle ne pose pas beaucoup de problèmes car généralement elle est suscitée et contrôlée par les élus. Le deuxième type de participation est celle de type démocratie semi-directe. Elle s'organise à travers la procédure du référendum. Depuis les années 70, il y a eu de nombreux référendums dans le pays, pour régler le problème de fusion des communes mais aussi sur différentes questions communales. Dès chiffres : entre 1971 et 1982, on a répertorié 79 référendums organisés sur des projets de fusion de communes et 66 référendums intervenant sur d'autres objets : projets de centrales nucléaires, construction de barrages, problèmes de circulation, création de ZAC, etc. Ce type de participation est beaucoup plus problèmatique pour les élus qui généralement s'en méfient, en ont peur, veulent en tout cas en contrôler la procédure.

Le troisième type de participation est la participation / concertation, que certains appellent la participation / autogestion. Selon les formules, et cela s'est surtout produit en matière d'urbanisme, ici les citoyens participent réellement à la prise de décision. C'est un type particulier de participation, qui atteint la nature même du pouvoir local et qui, de ce fait, est encore plus problèmatique pour les élus.

Dans chacune de ces formes de participation, son rapport à la représentation est différent. De plus, il faut envisager l'évolution même de la participation depuis une vingtaine d'années. En la matière, il est difficile d'établir un clivage, une date à partir de laquelle les choses changent. Néanmoins, il semble qu'à partir des années 80, quelques modifications s'opèrent, Jusqu'à ces années, il apparaît qu'existe une montée de la participation et qu'elle évolue de plus en plus vers une participation/revendication; elle est alors une contestation du fonctionnement du système politico-administratif, du fonctionnement même de l'Etat. Les choses vont jusqu'à des formules comme «la concertation» ou «l'autogestion». Et puis, à partir des années 80/81/82, l'élan participatif s'affaiblit et on entre dans une autre ère de la participation, plus sage et plus intégrée. Mais en même temps - et là gît le paradoxe, l'ambiguité - cette participation offre des possibilités d'évolution nouvelles du système politico-administratif.

A ce stade de la réflexion, nous sommes toujours confrortés au problème du rapport ehtre participation des citoyens et représentation. Dans certains cas, les deux se concilient, dans d'autres, les deux s'opposent.

QUELS SONT, D'UN POINT DE VUE THÉORIQUE, LES RAPPORTS ENTRE LA PARTICIPATION ET LA REPRÉSENTATION? QUE PENSER DE CES RAPPORTS?

Notre groupe de recherche a longuement discuté de cette question. Il y a aussi beaucoup d'écrits. Notre cheminement a été le suivant.

A partir d'une analyse juridique, même sociologique, la participation et la représentation semblent appartenir à deux systèmes complètement différents. Il y a une logique de la représentation, de la démocratie représentative, qui exclut la participation et la démocratie directe; nous l'avons observé ; le développement de la participation repose sur un discours critique du système politico-administratif local dominant. Dans

^{*} Professeur de droit et de sciences politiques à Grenoble

le discours participatif existe toujours de façon sous-jacente l'idée que le social a en somme une revanche à prendre sur le politique.

Cependant, une observation plus fine permet de percevoir que l'opposition entre le système représentatif et le système de participation n'est pas aussi radicale. D'un point de vue juridique, il y a des possibilités de conciliation des formules de représentation et des formules de participation. Du point de vue sociologique, ne soyons pas naïts, chacun sait que la participation est rarement celle des citoyens. Elle est aussi médiatisée, généralement par les associations. Très vite le problème de participation renvoie à celui des associations, à leurs problèmes de représentation, à leur représentativité. En toute hypothèse, et dans les deux cas, représentatif ou participatif, nous sommes en présence d'une gestion des affaires publiques par des professionnels; certes, ils n'ont pas la même origine, mais sont tous des professionnels de la politique, disons plutôt des affaires publiques. Nous en arrivons à cette idée que la participation ne s'oppose pas nécessairement au système représentatif, mais en permet l'élargissement.

La participation actuelle se comprend très bien dans une mutation du système politico-administratif local. En effet, que s'y produit-il? Les élus ayant perdu le dialogue avec l'Etat, ils recherchent un autre type de dialogue : ne serait-il pas le dialogue avec les citoyens? Dans une telle hypothèse, la participation ne devient-elle pas un moyen de légitimer l'action des notables, action qui ne peut plus se légitimer désormais dans le dialogue avec le sommet? Selon moi, la participation pourrait donc s'analyser à partir d'un concept bien connu aujourd'hui, le concept gramscien d'aélargissement de l'Etat=. Il y a crise de légitimité, mais nécessairement remise en cause des mécanismes fondamentaux qui reposent encore sur les élus, sur les notables. Au terme de nos recherches, nous arrivons à cette conclusion que, dans la plupart des cas, ce sont les élus qui maîtrisent la participation. Cela devient de plus en plus net à une époque où apparaît un quatrième type de participation. Cela est très vrai dans certaines villes, à Grenoble par exemple, mais elle n'est pas la seule de ce type.

Ce quatrième type de participation est la participation/communication, la participation/information, la participation médiatique. Ainsi, à Grenoble, un certain nombre de pratiques participatives ont été reprises, mais surtout les services d'information de la ville ont été développés. Toute une politique médiatique a été mise en œuvre avec l'apparition de nouveaux concepts, dont celui forgé par le théoricien grenoblois de la médiation : «l'équillogue». On instaurerait une nouvelle forme de rapport entre les citoyens et les élus; cet "équillogue" serait ce dialogue de type nouveau entre eux Tout cela est assez dangereux car on sait que dans ce type

de rapport médiatique ceux qui lancent l'information maîtrisent pratiquement les choses. Cette forme de participation est de plus entièrement contrôlée par les élus.

QUELLE STRATÉGIE POUR CASSER L'ÉVOLUTION DE CETTE PARTICIPATION?

Bien sûr, cette stratégie dépend de nombreux facteurs : de rapports de forces politiques, de rapports entre les forces politiques, de l'éducation des citoyens. Néanmoins, je me demande s'il ne serait pas intéressant de prendre en compte la dimension institutionnelle des choses. Dans un article sur la décentralisation, Jean-Pierre Worms, il y a quelques années, parlait justement de «stratégie institutionnelle». De quoi s'agit-

On peut considérer que le système décentralisé avec la représentation et la participation constitue une institution. Comme toutes les institutions, celle-ci fonctionne largement «au symbolique». Dans la perspective d'un fonctionnement symbolique de cette institution, on peut penser qu'une loi – avec la dimension symbolique qu'elle porte – pourrait changer les choses. Mais une loi ne serait pas suffisante sans doute; souvent elle revêt un caractère volontariste. On en vient à s'interroger sur la nécessité de penser de manière beaucoup plus complexe à l'instauration d'un véritable droit de la participation.

Les problèmes de participation ne sont pas isolés. Nous avons évoqué tout à l'heure la planification. Il y aurait de nombreux parallèles à faire entre l'évolution de la participation et celle de la planification. Ici, je pense surtout à l'évolution du droit administratif. Il change de manière considérable à l'heure actuelle. Sur certaines questions, il y a juridictionnalisation, et sur d'autres, le mouvement inverse, à savoir que bien des relations entre les administrations et les administrés passent par d'autres canaux que le canal juridictionnel. Il s'établit un dialogue plus direct entre l'administation et les administrés; depuis quelques années se développe une procédure administrative non contentieuse : ce sont des lois sur la motivation des actes, les lois sur la divulgation des documents administratifs. Certains embrayent dans cette perspective vers l'élaboration d'une codification administrative. Je me demande s'il ne serait pas interessant d'inclure dans cette codification administrative tout un droit à la participation qui pourrait reconnaître, consacrer, les droits des administrés et des citoyens face aux coffectivités locales. Il y aurait ainsi à développer une perspective de stratégie institutionnelle.

CRISE DE L'ÉTAT ET DÉCENTRALISATION

par Alain BERTHO *

a décentralisation fait depuis plusieurs années l'objet d'une abondante littérature, du guide pratique de l'élu à la sociologie des notables. La revue Société française (1) n'a pas fait exception à la règle. Un tel intérêt s'explique évidemment par la portée historique de cette réforme dans un pays depuis longtemps centralisé et par le fait que le processus en cours laisse encore ouverts quelques possibles.

Mais cet intérêt s'éclaire d'un nouveau jour si on le met en rapport avec une autre inflation éditoriale, celle qui porte sur l'ensemble des questions de l'Etat : «crise de l'Etat-providence», «Etat de droit», pratique des institutions. C'est l'Etat dans toutes ses activités, dans tous ses aspects qui est aujourd'hui en question et il me semble difficile de dresser un mur étanche entre les divers angles d'attaque.

Par exemple, un consensus semble bien en train de se construire sur le diagnostic de la crise des services publics et des financements d'Etat, qu'on désigne parfois comme crise de l'=Etat providence». La conjonction d'une montée des demandes sociales, de la baisse des ressources et de dysfonctionnement ou de perte d'efficacité en sont les principales composantes.

Un colloque de l'Association internationale de sociologie, en 1983, sur le thème «Crise de l'Etat-providence et émergence de l'acteur citoyen», avait tenté de mettre en rapport cette crise avec la décentralisation. S'en dégageaient alors trois lignes de force dont le caractère commun était de tendre à dégager l'Etat central des tensions et contradictions de la crise. Il s'agissait de la déréglementation jusqu'au niveau local (des cas pris aux USA avaient été examinés) — de la décentralisation des charges notamment fiscales, qui facilite le consensus — de la mise en place d'une démocratie «courte» répondant à sa manière à la montée du besoin d'intervention démocratique.

Je fais l'hypothèse que l'émergence de cette réforme — la décentralisation — est symptôme et tentative de réponse à une crise globale et générale de l'Etat français, combinaison de l'arrivée à maturation de trois cycles d'inégale durée dont l'éclairage permet une lecture dynamique des processus en cours : 1 — les institutions de la V* République

 2 — la croissance de la socialisation publique et des activités étatiques en France

3 — la forme séparée des activités étatiques depuis 1789.

Je veux dire par là notamment que la décentralisation n'est ni bonne ni mauvaise, ni réussie ou ratée, mais un enjeu considérable dans le processus de restructuration de la société française en crise.

ÉTAT ET SOCIÉTÉ EN FRANCE

Si l'Etat français depuis deux siècles renvoie d'un certain côté à des traits universels d'évolution, cette inscription dans un mouvement universel se fait, on le sait, en France, d'une façon originale. Elle passe en effet par un moment fondateur spécifique qui marque en même temps la fondation de la société moderne. Il s'agit d'une révolution d'un mouvement populaire, antiféodal, victorieux. La mise en place dans ces conditions d'une forme d'Etat politique moderne, séparé des autres activités sociales marque la forme contradictoire que prend cette séparation. D'un côté, elle est plus forte qu'all-leurs, par la centralisation des lieux de décision, la croissance

administrative, la dualité du droit. D'un autre côté, elle est plus faible car la république française conçue comme collectif de citoyens est sensible depuis deux siècles à la pression du mouvement populaire. Dans un pays où la politisation ouvrière a précédé le suffrage universel et s'est constituée dans des luttes démocratiques, la vie politique s'est ainsi structurée autour d'un rapport privilégié à l'Etat centralisé et conjointement aux grands clivages sociaux et éthiques.

Il en résulte la double caractéristique de l'Etat français qui st :

- d'une part une forte instabilité constitutionnelle, la transformation des institutions, le changement de règle du jeu permettant aux classes dominantes, de faire face aux situations les plus critiques et de répondre à cette pression populaire:
- d'autre part une tendance forte à la socialisation étatique, à la croissance d'activités qui ont pris historiquement la forme de services publics, alliant une certaine efficacité sociale avec en contre-partie une absence de contrôle démocratique sur le contenu de ces activités.

Ce n'est guère au fond qu'au niveau local et communal qu'a pu s'inscrire durablement une liaison entre l'intervention démocratique et une autre gestion publique, à partir des années 30.

Ce type de développement de l'Etat connaît aujourd'hui des limites qui ressortissent de deux ordres de causes convergentes : 1 — une montée des besoins objectifs et subjectifs de démocratie, de l'aspiration des gens à s'occuper de leurs

propres affaires. Elle se manifeste notamment par le succès social large du thème autogestionnaire depuis 20 ans, par la montée des mouvements régionalistes dans les années 70:

2 — les limites de l'efficacité d'activités de service public, au contenu fixe devant la portée actuelle des problèmes à résoudre, la nouveauté des champs, la nécessaire mise en relation des besoins, des expériences et des compétences.

Mais ce qui me semble le signe le plus évident des limites atteintes par la forme séparée de l'Etat, m'amène à mon second point.

CRISE DES ACTIVITÉS PUBLIQUES ET DÉCENTRALISATION

La crise des activités publiques, d'abord crise d'efficacité de ses activités, se ressent dans de nombreux domaines, depuis les financements, l'intervention économique ou l'école. Ceci ne semble pas porter condamnation des interventions publiques en tant que telles, mais remet en cause la forme et le contenu de cette intervention inadaptée aux nouvelles exigences sociales.

A ces crises sectorielles s'ajoute, me semble-t-til, un problème plus global qui est celui de la gestion cohérente d'un ensemble aussi vaste. Faut-il noter d'ailleurs qu'en France la création de grandes administrations semble connaître sa limite vers 1970. Il me semble aussi important de se rappeler que cette production administrative française, du moins depuis la guerre, s'est accompagnée de tentatives successives pour gérer la dimension spatiale, régionalisée, de ses activités : découpage régional dès 1955, régions-programmes en 1957,

^{*} Rédacteur en chef de Société française, Institut de recherches marxistes

aménagement du territoire en 1963. Faut-il noter que ce mouvement qui bute en 1969 sur l'échec du référendum reste une déconcentration spatiale d'une politique centralisée? Dans les années 70, après la création en 1972 des Etablissements publics régionaux, les différents projets achoppent en fait sur l'hésitation majeure, donner à ces structures une légitimité démocratique et républicaine, tandis que le vieux foyer de démocratie locale qu'est la commune semble dans la ligne de mire. C'est après les événements de 1968 et dans le programme de la gauche après 72 que sera portée l'idée d'une vraie décentralisation qui semble à l'orée des années 80 incontournable à tous.

CRISE DES INSTITUTIONS DE LA V° RÉPUBLIQUE

Si le changement de Constitution ne semble pas à l'ordre du jour, on commence à parler de la VI* République... En fait, la décentralisation comme les réformes du mode de scrutin ou la cohabitation sont les signes d'une crise institutionnelle

Nous sommes entrés dans une de ces périodes d'instabilité institutionnelle qui ont jalonné notre histoire. A chaque fois, ces crises manifestaient une difficulté critique de la bourgeoisie à assurer la direction politique de l'ordre social. A chaque fois, outre les institutions, ce sont les valeurs, les grands clivages, la vie politique, qui ont été bouleversés.

De ce point de vue, l'élaboration de la V* République puise ses racines dans les difficultés de la bourgeoisie dans les années 30. Ces institutions ont fortement transformé la vie politique, les partis eux-mêmes, confrontés à un centralisme accru, une survalorisation du moment électoral et une sorte de professionnalisation étatique de la vie politique, au moment même où arrivait à maturité une génération porteuse de nouvelles exigences démocratiques. Le choc a contribué à produire 1968

Depuis plusieurs années s'élaborent et se mettent en œuvre des stratégies qui, en s'inscrivant dans le maintien des rapports capitalistes dans la société, tentent de répondre à cette crise ouverte il y a 20 ans. Ces stratégies s'organisent autour de deux notions :

 Déréglementation c'est-à-dire mise en pièce des services publics et des acquis juridiques du mouvement populaire

- L'«Etat de Droit» (notion mise au centre du colloque de décembre 1985 à la demande de Mitterrand) c'est-à-dire la primauté du règlement sur la loi et la juridisation des rapports sociaux. C'est, si l'on veut, le «gouvernement des juges», avec en prime une déconnexion organisée entre les grands enjeux sociaux et les débats politiques.

En somme, tout se passe comme si la crise apparaissait à la bourgeoisie comme une occasion historique d'opérer une refondation de l'Etat capitaliste séparé, refondation débarrassée du péché originel et de sa suite de contraintes. Cette stratégie de refondation (d'un Etat capitaliste séparé) induit dans la société française une véritable crise de la politique. Se développe une forme de démocratie courte, coupée des enjeux nationaux ou une forme de lobbylsation de la viepolitique réduite à un jeu de groupes de pression, voire de grandes mobilisations morales sur une cause unique ne remettant pas en cause l'ordre social.

Comment la mise en place de la décentralisation s'inscrit dans ces enjeux, telle est, à mon avis, la question cruciale.

PORTÉE ET LIMITE DE LA DÉCENTRALISATION

Certains éléments institutionnels vont très évidemment dans le sens d'un élargissement de la démocratie. Il s'agit de la mise en place d'exécutifs régionaux, d'une véritable fonction publique régionale grâce, notamment, au nouveau statut mis en place par Anicet Le Pors, la suppression des tutelles (bien que la tutelle a posteriori puisse être plus terrible), le maintien en vie du département (contrairement aux projets antérieurs, maintien essentiel pour la vie des communes) et de réels transferts de compétence.

Mais le processus révèle aussi de véritables dangers.

a - au niveau des finances locales

Les transferts de charges assortis d'une absence de réforme profonde de la fiscalité induisent l'ébranlement de la péréquation nationale, la baisse des capacités d'investissement et la montée de l'endettement des

b - au niveau de la citovenneté

On observe une concentration de fait des pouvoirs au niveau des bureaux régionaux, réduisant le rôle du conseil. En l'absence d'un statut des élus locaux, la démocratie réelle est entamée. Le projet de loi annexe de 1982 sur la participation des citoyens est abandonné. Dans l'action économique, les services centraux de l'Etat décident seuls de l'utilisation des fonds pour l'aide aux entreprises en difficulté, de même que la politique de «pôle de conversion» demeure une politique centralisée contrôlée par le préfet.

De ces aspects contradictoires se dégagent quelques grands enjeux actuels.

LES ENJEUX ACTUELS

- · Le premier enjeu me semble la Nation française dans son caractère unitaire et avec ses spécificités depuis deux siècles. On voit bien comment la mise en place de «grandes régions» pourrait prendre place dans un ensemble européen supranational. On commence aussi à voir comment la décentralisation peut être le moyen de casser le caractère de quelques grandes activités publiques comme l'Education na-
- A ce propos se dégage un second enjeu : le contenu même de certaines missions de service public et leur contrôle démocratique peuvent être remis en cause à l'occasion du transfert de compétence. Le cas des DDE me semble assez
- · Mais, troisième enjeu, la notion même de service public peut à ce moment-là être remise en cause : qu'en est-il du développement de la fonction publique régionale? - qu'en est-il de la péréquation nationale, de l'égalité d'accès des citoyens au service? - ce qu'on observe sur le terrain, dans la mise en place de nouvelles activités publiques, je pense notamment à la formation, c'est en fait une participation croissante du patronat régional à ces activités, opérant ainsi une symbiose plus forte qu'au niveau national.
- · Demière question bien sûr, dans quelle mesure cette décentralisation s'inscrit ou non dans les stratégies d'État à deux vitesses, laissant au niveau gouvernemental et présidentiel les grandes questions nationales et au niveau local le consensus sur les sacrifices et la démocratie courte?

Un des éléments clefs de la crise de la société française est une gigantesque crise de croissance de la démocratie qui donne tout son sens à une stratégie autogestionnaire.

Dans cette crise interviennent à la fois de nouveaux besoins individuels et de masse appuyés sur les conquêtes de plusieurs générations ouvrières et les transformations des forces productives. La décentralisation ne répond pas à la crise de l'Etat, elle en est le symptôme. Elle ouvre des possibles. Tout dépend de la capacité du mouvement populaire à investir

(1) Société française, Cahier de l'Institut de recherches manxistes, 64 Bd Blanqui, 75013 — Abonnement : 175,00 F (4 numéros)

par Michel MIAILLE *

e titre de cette communication comprend heureusement un point d'interrogation, ce qui signifie qu'aucun bitan définitif ne peut encore être tiré, après quelques années d'application de la décentralisation - et que c'est une question qui peut seule servir de bilan.

Mais l'alternative ainsi formulée ne peut être satisfaisante car elle enferme l'éventuelle réponse dans des termes qui ne rendent pas compte de la réalité.

1. Il n'y a certainement pas un élargissement de l'Etat au sens où le mot suggère une extension de l'Etat d'avant 1982. Surtout, le terme implique une linéarité qui ferait avancer les «frontières» de l'assise sociale de l'Etat sur un «territoire» plus vaste. Ce serait finalement reprendre la formule très inexacte du «plus d'Etat» qui, derrière la ruse de la décentralisation, aurait en réalité accru son pouvoir. On reconnaît là le vocabulaire désabusé et, d'une certaine manière, faussement critique, de certaines présentations qui rejoignent les discours de notables locaux «décus» de la décentralisation lorsque celle-ci ne conforte pas leur situation. Ce terme d'élargissement est surtout inexact en ce qu'il laisserait penser en une reproduction à l'identique de l'Etat centralisateur, et donc aboutirait à nier toute réforme d'une certaine façon. Il y a là un trait de jugement plus courant qu'on ne le pense qui marque bien la résistance à l'égard d'une transformation des institutions et des pratiques.

2. Le terme d'éclatement n'est pas plus satisfaisant car il suggère, à l'opposé, la fin complète de l'Etat classique centralisateur. Le mot traduit bien les peurs et les craintes plus ou moins réelles qui ont agité une partie de la classe politique au moment du débat parlementaire et qui ont fondé le recours auprès du Conseil constitutionnel. Or, ce recours a abouti à faire reconnaître inconstitutionnelles certaines dispositions de la loi du 2 mars 1982 et obligé au vote d'une nouvelle loi, le 22 juillet 1982 : ces dispositions, comme on le sait, concernaient l'autonomie des collectivités locales par rapport au contrôle exercé par l'Etat. Il y a donc eu crainte que le non-exercice du contrôle par le représentant de l'Etat n'entraîne un certain éclatement de l'Etat, en restaurant même très temporairement, alors il s'agissait d'un délai de vingt jours! - une possibilité de résistance d'une collectivité à l'égard de l'Etat. On pourrait voir dans ce débat la résurgence des vieux fantômes et des luttes des Jacobins et des Girondins, et, pourquoi pas les vieux démons gaulois de la division toujours à l'œuvre dans une société qui seule aurait survécu grace à la centralisation. En l'occurence, en 1982, la division l'aurait emporté. Pourtant, cette présentation quelque peu catastrophiste de l'histoire ne rendrait pas compte de la réalité. Il n'y a pas eu d'éclatement de l'État et la centralisation tout comme le contrôle de l'Etat n'ont pas disparu. Le mot exprime seulement une vision manichéenne de l'avant et de l'après qui n'est rien moins qu'incorrecte.

Ni élargissement, ni éclatement. Donc, rien n'aurait changé? Ce serait une réponse tout à fait critiquable car, sous prétexte d'éviter les extrêmes, elle prétendrait tirer un bilan -moyen- dans le maintien du statu quo ante. Or, aucun observateur ne peut se satisfaire d'une telle position. Il faut, au contraire, poser comme hypothèse que si l'Etat a été maintenu (et certains diront même rentorcé), il ne s'agit plus tout à fait du même Etat.

Certes, les raisons de ce changement ne sont pas toutes imputables à la loi de décentralisation, ce qui serait une vue

bien juridique et naive à la fois des choses, mais la loi de décentralisation a, à la fois, entériné et provoqué des transformations qui affectent profondément l'Etat. Celui-ci ne doit d'ailleurs pas être pris pour une simple institution juridique ou un ensemble de services publics. Il est plus que cela ou, plutôt autre chose : «une condensation de rapports sociaux», pour reprendre la formule de N. Poulantzas. C'est cette réalité complexe, institutions, procédures et pratiques, mais en même temps expression de rapports sociaux qui se trouve transformée, attaquée ou mise en mouvement par la réforme de décentralisation - au point qu'au-delà du maintien de l'Etat on discerne aujourd'hui quelques lignes de force des transformations qui travaillent l'État décentralisé.

L'ÉTAT MAINTENU DANS LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation apparaît bien pour ce qu'elle est : une -technique» d'organisation de l'Etat, un mode de fonctionnement que certains pensent plus adapté aux nécessités de la modernité. C'est certainement ce qui a valu à la réforme de 1982 de faire l'objet d'un très large consensus. Droite et gauche ne contestaient ni la nécessité ni même, dans ses grandes lignes, les formes de cette réorganisation, puisque de toute évidence, celle-ci ne remettait nullement en cause l'exis-

Aussi le maintien de l'Etat grâce à des procédés juridiques traduisait-il un ensemble de conditions qui font encore de l'État national la forme privilégiée de l'existence des collectivités et

- Des procédures juridiques de maintien de la cohésion Celles-ci sont à la fois nombreuses et complexes : elles concourent toutes à assurer une cohérence dont l'Etat est le garant et l'acteur.
- 1-1. Le contrôle de l'Etat sur les collectivités décentralisées On sait que ce problème du contrôle a été le centre du débat juridique car il est évident que les formes que prendrait ce contrôle (a priori/a posteriori; légalité/ opportunité; juridique/technique) indiqueraient à coup sur quelle maîtrise l'État conserverait sur les collectivités. La manière dont il est agencé apporte une double innovation : le caractère obligatoire du rôle du Commissaire de la République et dépolitisé du contrôle par juridictionnalisation. L'appareil d'Etat est ainsi mobilisé pour assurer la cohérence et les modalités effectives varient (saisine des tribunaux administratifs).
- 1-2. La déconcentration réactivée

Cette partie de la réforme semble moins mise en lumière alors même que le ministre Defferre rappelait en cours de débat parlementaire que «lorsque l'on décentralise beaucoup, il faut aussi déconcentrer beaucoup». Ce mouvement tend à renforcer l'autorité de l'Etat en faisant du Commissaire de la République le directeur - et non plus seulement le coordonnateur - des services de l'État dans son département et sa région. La décentralisation à ainsi provoqué, «en retour», un débat et des réaménagements internes à l'administration. Ceux-ci ne sont pas

nouveaux, depuis 1964 au moins, mais portent sur une réorganisation qui n'est pas seulement technique.

1-3. La position dominante des compétences étatiques et des movens

La répartition des compétences effectuée à partir de 1982 peut être considérée comme la pierre de touche de la nature de la décentralisation. On peut noter d'abord que si les compétences fondamentales sont réservées à l'Etat, celles qui sont dévolues aux collectivités respectent, en quelque sorte, une hiérarchie officieuse en prenant acte des actions jusque-là menées par ces collectivités (ainsi du «social» au niveau départemental) qu'elles fixent ainsi. D'autre part, le maintien du pouvoir réglementaire au niveau étatique constitue, malgré les hypothèses qui pouvaient être adoptées, un sérieux moven de contrôle centralisé.

2. Les raisons politiques du maintien de l'Etat

Ces dispositions juridiques ne peuvent avoir de force que parce qu'elles accompagnent et expriment une unité étatique qui est politique et sociale.

2-1. Le poids d'une histoire de la formation étatique

Il n'est pas possible de ne pas mentionner la tradition centralisatrice française mais ceci ne doit pas être attribué au génie des rois ou de Napoléon ou à un atavisme culturel absolument incontournable. C'est que et c'est une longue histoire — l'administration a un rôle social éminent dans la société française comme facteur moins d'unité que de promotion sociale. Elle est pour les couches moyennes et surtout depuis le XIX® siècle, un moyen d'accès à une reconnaissance sociale et lieu d'alliances entre classes et fractions de classe. Toucher à ce système, c'est mettre en cause cette «synthèse» longuement élaborée car l'administration a précédé l'Etat dans notre société.

2-2. La mobilisation politique de niveau national

Dans la mesure où la décentralisation n'a de légitimité que par la démocratie - parce qu'elle est sensée raccourcir les circuits et démocratiser la décision - elle implique les formations partisanes comme agents actifs de cette nouvelle démocratie. Or, précisément, l'idée même de choix locaux opposés aux choix nationaux est aujourd'hui discutable et se trouve renforcée dans la négation par la présence et le fonctionnement de partis nationaux. Il est intéressant à cet égard de noter deux phénomènes : la relative faiblesse aujourd'hui des mouvements régionalistes tels qu'ils s'étaient exprimés dans les années 60 à 70 (Occitans, Bretons, Corses) depuis la violence jusqu'à la constitution d'une identité politique et culturelle; d'autre part la «secondarisation» des premières élections régionales de 1986, occultées certes par les élections nationales du même jour mais trahissant peut-être aussi la difficulté à faire exprimer des choix, des discours, des représentations autonomes politiquement par rapport aux pratiques nationales. D'autant que, sur fond de crise, les réflexes nationaux sont réactivés pour une défense à l'égard des processus internatonaux. Le cumul des mandats renforce cette donnée structurelle. Pourtant, ce maintien de l'Etat ne doit pas dissimuler que de profondes transformations sont à l'œuvre dont, peut-être, toutes ne sont pas encore visibles ni achevées. Il s'agit plutôt d'un processus qui a été enclenché et dont il faut savoir lire les

L'ÉTAT TRANSFORMÉ PAR LA DÉCENTRALISATION

Il faut tout de suite dire qu'une transformation est le passage d'une forme à une autre mais que, contrairement à une tradition philosophique majoritaire, le passage à une nouvelle forme ne concerne pas seulement des aspects formels, c'est-à-dire procéduraux. S'il est vrai que «la forme est le dévelopement du fond» (K. Marx), il apparaît que le choix de nouvelles formes engage de nouveaux contenus. C'est la raison pour laquelle un scepticisme sur les réformes nous paraît tout à fait superficiel dans la mesure où la «ré-forme» implique non seulement des choix politiques mais surtout des réorganisations sociales que le droit exprime à sa manière.

Les transformations sociales en œuvre

Le propos est banal s'il se contente de rappeler que la société de cette fin du XX° siècle n'est plus celle des années 50 : mais il faut en rechercher non seulement les effets mais surtout les causes possibles.

1-1. Transformations du capital comme rapport social : émergence de nouvelles couches sociales

Les travaux menés depuis plus de quinze ans sur la 3° révolution technologique du capitalisme ont bien mis en valeur que celle-ci avait des composantes sociales s'exprimant notamment par l'apparition et le développement de nouvelles couches sociales qui, même intégrées dans la «petite-bourgeoisie» n'en ont plus les caractéristiques traditionnelles. Modernistes mais souvent victimes du coût social des transformations en cours, elles n'ont pas de représentations adaptées à leurs intérêts que les forces conservatrices libérales ont tenté un moment de capter comme, plus tard, le courant socialiste. Elles suscitent des comportements qui brouillent les cartes non seulement des appartenances (droite/gauche) mais surtout de la représentation du territoire.

1-2. Les perturbations des réseaux croisés de légitimité et les modes de représentation

Ce qui est en jeu ici, c'est la fin d'un système de «légitimité croisée» qui, au-delà des antagonismes apparents, structurait en profondeur les rapports Etaticollectivités locales. Les anciens notables, sauf à se reconvertir, ne peuvent plus assurer les demandes de besoins et de couches nouveaux; l'autorité de l'Etat ne peut plus se contenter d'une affirmation brutale ou des négociations traditionnelles. Cette perturbation est directement liée aux difficultés - voir la crise de l'Etatprovidence qui était finalement le gage des légitimités locales et nationales.

1-3. La réorganisation de l'espace national en Europe : minorités, territoires et rapports internationaux

La transnationalisation du capitalisme et la multiplication des politiques «assistancielles» ont abouti à une conséquence commune : la déterritorialisation des politiques publiques. Le territoire national n'est plus pertinent face aux décisions transnationales: et les populations cibles. nées de l'Etat/providence, n'ont plus d'assise territoriale. Cette crise de la territorialité - c'est-à-dire le lien entre territoire et rapports sociaux - conduit à re-territorialiser les politiques et les populations. La décentralisation n'est donc ni hasard ni opération de récupération, mais dimension nécessaire de l'Etat post moderne.

2. Les procédures juridiques de l'Etat décentralisé

Elles traduisent les phénomènes plus haut évoqués mais de manière quelquefois encore incertaine - parce que là encore, les pratiques qui prévaudront permettront de préciser cette spécificité des transformations en œuvre.

2-1. La répartition des compétences et la «politique» locale Les textes disposent que cette recomposition ne doit donner lieu à une aucune hiérarchie et de fait, il y a une imbrication à plusieurs niveaux de politiques appartenant à des collectivités locales différentes. Qu'il s'agisse du social, des choix de planification, des travaux publics ou des communications, la nécessité se fait jour d'une coordination — de même que la séparation des pouvoirs conduit à leur collaboration dans les sommets de l'Etat. D'où de multiples procédés d'ententes, de conventions, d'institutions inter-départementales ou régionales qui substituent la discussion au partage. Cela ouvre la voie à une recomposition dont le problème central est la négociation et non l'imposition de comportements. Dans cette perspective, l'exemple le plus net est donné par les politiques publiques locales et la planification régionale, particulièrement expressives de cette nouvelle organisation des «pouvoirs locaux» (contrats de plan, programmes et plans de région, politiques départementales, chartes intercommunales). Mais bien évidemment, ceci dépend largement du sort qui sera réservé à la planification en général, dont le principe s'oppose au développement d'une politique libérale. Il y a ici une contradiction actuellement entre le cadre de décentralisation et la politique gouvernementale post 16 mars. Mais les difficultés à instaurer un libéralisme sauvage montrent les nécessités de protection sociale toujours demandée et donc d'un interventionnisme toujours base de légitimité politique localement.

2-2. L'ouverture du «marché politique»

Deux phénomènes contrariés se conjuguent : la relative dépolitisation des exécutifs locaux, grands «gagnants» seion les observateurs dès 1982 de la réforme et leur technocratisation; mais parallèlement, la politisation des techniciens locaux pour des raisons soit de proximité immédiate avec les élus, soit de représentation des nouvelles politiques possibles. On peut penser que l'espace public, disloqué, est en train non seulement de

se recomposr mais de s'ouvrir à de nouveaux débats et oblige à des «recrutements» nouveaux des gestionnaires. Les élections de mars 1986 ont déjà montré la voie dans ce domaine.

Ainsi se présente aujourd'hui un Etat qui n'est plus le modèle centralisé napoléonien même si certaines des apparences en sont conservées. La question qui se pose est celle de la quasi-nécessité de décentraliser : cette transformation serait alors moins un acte de volonté que l'expression d'un réaménagement des structures de la production sociale à l'échelle européenne, pour les Etats du capitalisme développe et la France ne viendrait que tardivement rejoindre les Etats délà largement décentralisés (Grande-Bretagne, Italie par exemple) ou même fédéraux (Allemagne fédérale, Suisse).

AU COURS DU DÉBAT...

per à l'ensemble du débat qui a suivi la présentation des communications, du fait de différentes obligations.

Georges GONTCHAROFF est tout d'abord revenu sur les rapports entre administration et pouvoir politique pour souligner la résistance des grands corps de l'Etat contre la décentralisation. Il insiste sur le fait que la décentralisation s'est opérée sur un réseau inchangé de pouvoirs, reposant sur le pouvoir des personnes, maires et présidents de conseil général ou régional, sans aucun effort de collégialité, de diffusion du pouvoir dans les assemblées. Ainsi, les conseils municipaux sont restés en situation de dépendance vis-à-vis du bureau

 Plusieurs intervenants n'ont pu partici- municipal et les adjoints par rapport au maire. Les bénéfices de la décentralisation ont été confisqués entre des mains très peu nombreuses par rapport aux 500000 élus locaux. Ainsi, la décentralisation donne la possibilité de reproduire, à une autre échelle, toutes les perversions de la centralisation. Ce n'est pas un progrès de la démocratie.

Jean-Jacques GLEIZAL montre qu'il y a une grande présidentialisation dans les départements mais que reste ouverte la question des rapports entre le corps préfectoral et les services extérieurs de l'État. L'avenir de la décentralisation dépend aussi de la structuration de la déconcentration. Gilles de MARGERIE souligne la capacité des pré-

fets de déférer au tribunal administratif les actes des collectivités territoriales, comme fondement du rétablissement d'un rapport de forces qui leur serait favorable. Mais Georges GONTCHAROFF objecte qu'il y a 4 millions d'actes à contrôler chaque année et que les préfectures ne sont pas armées juridiquement pour les analyser exhaustivement. Ainsi, dans certaines préfectures, on procède par sondage, ce qui permet de passer entre les mailles du contrôle administratif. Il précise que la décentralisation impliquait la réorganisation des services extérieurs de l'Etat mais que seules les DDASS ont connu cette réorganisation, en 1985, leurs capacités de résistance étant inférieures (absence de grand corps). Le mouvement de réorganisation s'est arrêté en chemin.

• Une dizaine d'interventions de participants, en particulier d'élus locaux, font état des difficultés rencontrées entre élus et notables, de l'absence de transformation de l'échelon communal, de l'émiettement des communes rurales, de l'absence de réelle participation ou même de contrôle des habitants, du maintien de la totelle de l'Etat, en particulier quant aux recettes des collectivités territoriales. La plupart des intervenants posent la question de la démocratie, de ses forme et contenu.

Gilles de MARGERIE revient sur le caractère indistinct de la notion de notables et montre que le renforcement de l'échelon départemental a été principal. Le gouvernement de l'époque n'a pas su trancher entre ses régionalistes et ses départementalistes, mais la mécanique adoptée pour le transfert des compétences, impliquant le transfert des services, s'est calquée sur l'organisation des services de l'Etat, c'est-à-dire sur leur échelon le plus fort, le département. On a ainsi renforcé les notables départementaux. De plus, les partis politiques, les syndicats et associations, sont aussi structurés par département. En ce qui concerne l'éparpillement des communes, il revient sur le fait que de nombreuses communes sont en-dessous du seuil de viabilité permettant de réaliser des projets. Mais il pense que lorsqu'un conseil municipal représente le dizième ou le vingtième de la population, cela va de pair avec une meilleure implication de la population. De plus, on peut trouver des formules de coopération intercommunale permettant de passer au-delà d'un seuil minimum pour les investissements. Quant aux carences de la participation des habitants, ce n'est pas le simple reflet d'une décentralisation mal conçue, mais à mettre en rapport avec le repli individualiste, le déclin d'un certain nombre d'institutions collectives. C'est un problème global de notre vie collective, de notre vie démocratique.

Michel MIAILLE estime que la problématique de l'Etat ou des collectivités territoriales en termes d'instrument entre les mains d'une classe ou d'unc fraction de classe, n'est pas opératoire aujourd'hui. 1. Ftat, la commune, le département, sont des cadres dans lesquels s'ajustent des stratégies de classe. On a souvent l'illusion que des petits potentats locaux vont utiliser discrétionnairement les possibilités que leur offrent les institutions. En fait, il faut essaver de voir la complexité de ce que l'on vit, qui est de plus transformé par la décentralisation. Il rappelle que traditionnellement la décentralisation est présentée comme un progrès puisqu'elle aligne la région et le département sur le statut de la commune, à l'époque le plus décentralisé. avec élection de l'exécutif et, depuis 1970, contrôle a posteriori. Ainsi était justifié le fait que la décentralisation n'a pas concerné la commune, celle-ci étant déjà décentralisée, la plus proche du citoven, la cellule de base de la démocratie. Il pose la question de ce qu'est la démocratie et explique qu'à partir des définitions du droit bourgeois, c'est le régime dans lequel celui qui dirige ne dirige pas en son nom propre mais au nom d'une loi qui est supposée faite pur tous. Mais dans la tradition historique, la loi a deux sens. Le sens auquel nous sommes le plus attachés est que la loi est l'expression de la liberté, ce qui suppose qu'aucune contrainte ne doit peser sur le législateur, qu'il soit Parlement ou conseil municipal. Un autre sens, coexistant avec le premier depuis la Révolution, est que la loi est le signe de l'égalité entre les individus : être soumis à la loi, c'est être soumis à sa propre volonté (Jean-Jacques Rousseau). Alors, le législateur n'est pas libre de faire ce qu'il veut. Pendant longtemps, on a pu faire coexister ces deux sens du mot loi dans la même idée de démocratie. Mais intervient aujourd'hui une sorte de différentiation, avec passage du premier sens (loi-liberté, expression d'un pouvoir propre), au second (loiégalité, expression d'une politique sociale). Cela débouche sur deux conceptions de la décentralisation. Dans le premier sens, elle consiste à donner à de multiples centres la liberté de faire ce qu'ils veulent, avec le minimum de contraintes, alors que dans le

second, elle consiste à donner à des centres le pouvoir d'aiuster des politiques locales. On rejoint là le problème communal. Si la décentralisation consiste à donner tout le pouvoir à de petits législateurs, on en reste aux 36400 communes qui font ce qu'elles veulent, c'està-dire rien dans un certain nombre de cas. Au contraire, si c'est le sens loi-instrument d'une politique. la décentralisation prend une autre orientation pour permettre des négociations, des ajustements, par des chartes intercommunales ou la participation des communes à des politiques régionales. Michel Miaille estime que l'on assiste à une restructuration de l'espace qu'il ne faut prendre ni comme un simple problème technique (qui pourrait aboutir à un redécoupage autoritaire des communes), ni comme une simple conséquence de la crise (en pensant que l'Etat derrière lequel il y a une classe sociale qui anticipe sur l'histoire, est tellement rusé qu'il a profiné de la crise pour reprendre du pouvoir). Il pense que ce qui est en cause est une reterritorialisation, liee aux transformations nationales et internationales, socio-économiques, permettant de rendre à nouveau visibles des politiques publiques qui ne l'étaient plus. Il souligne que ce qui est en jeu est de restructurer, non seulement administrativement mais aussi socialement et mentalement. un espace qui redevient le lieu dans lequel sont visibles donc discutables, négociables et critiquables, les politiques publiques.

Gilles de MARGERIE aborde aussi le thème de l'espace à partir des permis de construire que le maire doit accorder conformément au plan d'occupation des sols, considéré comme l'expression démocratique des choix des citovens.

Dans la pratique, il y a conflit intramunicipalité et entre la municipalité et le reste. Ainsi, des maires bâtisseurs ou constructeurs s'opposent à des défenseurs de l'environnement. Des conflits d'intérêt éclatent aussitôt. La démocratie locale doit aussi gérer des conflits d'intérêt dont la légitimité est de chaque côté irrécusable.

LA MUNICIPALITÉ AGENT

DE TRANSFORMATION

Après avoir examiné les modalités et les limites de la décentralisation, nous mettons aujourd'hui la loupe sur la commune.

Les communes constituent une réalité diverse. Les 36000 communes de France sont de dimension et de nature très différentes. Quelle ressemblance y-a-t-il entre une commune de 200 habitants qui gère un territoire de 2000 hectares de champs, de bois, et celle de 200000 habitants qui gère la même surface de routes, de logements et d'équipements? Elles ont peut-être en commun d'être des lieux privilégiés de transformation sociale.

Agent de transformation en tant que lieu d'apprentissage à la gestion collective. Dans une société aux habitudes centralisatrices et de pouvoir délégué, le citoyen a du mal à émerger. La municipalité n'est-elle pas souvent réduite au rôle de prestataire de service pour une foule d'individualités qui ne s'intéressent guère à la vie de la cité, si ce n'est pour apprécier ou critiquer la qualité du service public? La commune peut-elle être un lieu de mobilisation?

Le développement local est-il porteur d'innovation sociale et économique ou n'est-il, dans les faits, que la reproduction du modèle dominant à l'échelle de la commune ou de groupe de communes? Quelle est d'ailleurs la place de la commune dans la trinité des collectivités territoriales? Quelles relations peut-elle établir avec le Département, qui gère le quotidien supramunicipal, et avec la Région, lieu de prospective et de planification?

Voilà quelques unes des questions auxquelles répondront Franck Sérusclat, sénateur-maire de Fons, président de la Fédération nationale des élus socialistes et républicains, Roger Wintheralter, maire de Lutterbach, président de la Fédération des élus autogestionnaires, et Anne Froment, chargée de mission à l'Association nationale pour le développement local et les pays. Marie-José Chombart de Lauwe, membre du Comité central de la Ligue des droits de l'homme, auteur de Vigilance (Editions EDI), évoquera par ailleurs les effets de la politique «libérale» dans les communes.

Nous avions également invité un représentant de l'Association nationale des élus communistes et républicains, mais celle-ci nous a fait connaître son refus et nous a demandé d'en informer les participants.

Antoine WAECHTER

LES RELATIONS ENTRE COMMUNES ET AUTRES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

par Franck SÉRUSCLAT *

COMMENT ABORDER CES PROBLÈMES?

Il en existe plusieurs approches, la première pourrait être :

 Quel est le rôle, quelles sont les relations des communes urbaines avec les autres entités que sont le département, la région... et les autres communes rurales?

Etant donné que les communes urbaines (disons de plus de 30 000 habitants) ont des situations, des possibilités, des besoins, sans commune mesure avec ceux des communes de 12 ou 50 habitants, on pourrait donc les distinguer.

 On peut aussi analyser comment peuvent s'organiser, dans un département donné, les diverses relations entre le bourg ou le chef-lieu, et les satellites que représentent des communes qui, quelquefois, sont considérées ailleurs comme des secteurs de communes.

Personnellement je considère par principe que toute commune, du moment qu'elle est commune, parce qu'elle est commune, a les mêmes responsabilités. Il en est de même pour les hommes qui sont en charge de l'évolution et du devenir des communes. Il n'y a pas de petit, de moyen ou de grand maire. Il y a purement et simplement des maires qui ont la responsabilité de faire cheminer leur commune. Par conséquent, où qu'ils soient, ces hommes sont confrontés avec l'ensemble des difficultés. On ne peut abstraire, éliminer du paysage communal et des collectivités territoriales, tel ou tel parce qu'il est petit, grand, etc. Il faut cheminer avec l'idée : la commune, peu importe sa taille!

ORIGINE DES COMMUNES

Avant d'aborder la question des relations des collectivités entre elles, il semble important de rappeler l'origine des communes, tout du moins leur origine philosophique et politique. Personnellement, je situe celle-ci pendant la Convention. A cette époque, on a cherché à définir la taille des communes. Deux grandes théories s'opposaient. D'un côté, Mirabeau pensait qu'il fallait rattacher la commune parcellaire à la paroisse. L'autre camp voulait diviser la France en un grand cadre géométrique, dans lequel les communes auraient été très importantes, à la fois démographiquement et en superficie. Mirabeau a gagné : le pouvoir révolutionnaire a dû avoir peur de voir se reconstituer, éparpillées dans la France, des grandes concentrations qui pouvaient faire pièce au pouvoir révolutionnaire ou pour le moins gêner l'influence centralisatrice.

L'astuce de Mirabeau a été de concilier deux exigences contradictoires : donner l'impression qu'il s'inscrivait dans une démarche révolutionnaire, alors qu'il s'inscrivait dans une démarche bourgeoise (on veut bien de la démocratie, à condition de la contrôler, notion développée plus tard par Guizot...).

Quel était le double pari de Mirabeau?

 Il voulait donner l'impression qu'il s'inscrivait bien dans une démarche révolutionnaire. Pour que la réalité du pouvoir procède bien du citoyen, il fallait faire en sorte que le citoyen, ou celui qui allait devenir tel, puisse participer à la gestion au plus près de ce qui l'intéresse; or les paroisses étaient le lieu de vie des citovens.

2) Mais en même temps, il souhaitait créer les conditions pour qu'en définitive le pouvoir soit confisqué par ceux qui avaient le savoir, par ceux qui étaient capables de l'exercer, c'est-à-dire les hobereaux. Or, les paroisses étaient les lieux les plus faciles pour confisquer le pouvoir.

De là est née cette dispersion à laquelle sont si attachés aujourd'hui les élus et les citoyens (tout du moins, on le dit...). Pourquoi y être attaché? Cette parcellisation du pouvoir, dans des communes très petites, permet à ceux qui sont déjà en place, de le conserver d'autant plus facilement. A regarder les tableaux, les statistiques sur les maires, et les conseillers généraux, on s'aperçoit que depuis très longtemps, le pouvoir est le plus souvent exercé par les mêmes notables : notaires, pharmaciens, médecins, avocats, etc.

Il y a donc eu dès le départ volonté d'emprisonner l'exercice du suffrage universel et de la démocratie dans des limites, et ceci pouvant très bien continuer. D'ailleurs, ce qu'on appelle la vie démocratique a évolué très lentement.

- Par exemple, à la fin du siècle dernier, les propriétaires terriens avaient le droit de sièger au conseil municipal, même s'ils n'étaient pas élus... parce qu'on considérait que seuls étaient capables de gérer ceux qui avaient des biens!! Ceux qui n'avaient pas de biens, on ne pouvait pas leur confier la gestion des biens communaux!! Ce qui veut dire concrètement que le pouvoir des propriétaires terriens a été pendant longtemps très important : aucune décision ne pouvait être prise sans leur accord.
- Autre exemple montrant l'évolution très lente de la vie démocratique : il n'y a pas très longtemps-que le maire est élu sous la formule que nous connaissons maintenant.

Nous venons de présenter la raison essentielle de cette dispersion, encore faudrait-il se poser la question : faut-il continuer avec une telle dispersion, faut-il considérer que ce mode de dispersion est bon pour l'exercice démocratique vraie? Nous pensons que non, mais c'est un autre débat.

DÉCENTRALISATION ET PETITES COMMUNES

Aujourd'hui, que pouvons-nous constater ou craindre avec une dispersion de ce type (la dispersion et la disparité des communes) et une évolution décentralisatrice? Nous avons le sentiment que, dans l'application pratique, la notion de décentralisation est extrêmement difficile à vivre, même si philosophiquement ou politiquement elle est considérée comme une bonne chose... Cela est particulièrement vrai quand on se trouve dans une commune dont la population insuffisante en nombre et en moyens financiers ne peut pas définir une politique propre et assumer le développement de cette politique propre. Par conséquent, un nombre important de communes est obligé de chercher d'autres solutions, pour arriver à tirer le maximum de bénéfices de la décentralisation.

Qu'en est-il de l'autonomie des petites communes rurales? Qu'est-il offert à ces communes pour trouver les moyens permettant d'avoir les ressources quantitatives pour réaliser le qualitatif de l'existence?

* Sénateur-maire de St Fons (Rhône), président de la Fédération nationale des élus socialistes et républicains

Les syndicats intercommunaux (ou les chartes) : c'est le moyen le plus connu, le plus utilisé.

Apparemment, la notion de coopération a un écho extrémement favorable dans beaucoup de milieux, qu'ils soient de gauche ou de droite. Mais si tout le monde est d'accord pour coopérer, les modalités de coopération, c'est autre chose! Je considère comme fondamental en démocratie, que ceux qui tiennent au suffrage universel et surtout ceux qui payent l'impôt puissent savoir pourquoi et par qui est levé l'impôt, et puissent connaître en toute transparence pourquoi et comment est utilisé cet impôt.

Le suffrage universel ne passe que par la relation directe entre les élus et leurs mandants. Or, le syndicat intercommunal, c'est un deuxième degré : c'est effectivement, qu'on le veuille ou non, quel que soit l'effort que l'on tente de faire, un relatif rideau entre les élus et leurs mandants directs, et ceux qui dans le cadre d'un syndicat intercommunal, décident des dépenses, et parfois même, puisqu'ils en ont le droit maintenant, lèvent l'impôt.

On le voit par exemple pour les communautés urbaines :

— même si les débats sont publics, même s'il y a une traduction par la presse, ceux-ci sont en règle générale ignorés du citoyen ordinaire, d'autant plus s'il est d'une commune périphérique; pourtant, toutes ces décisions pèsent

sur sa vie quotidienne;

— les décisions prises le sont à la majorité, or la majorité dans le conseil d'une communauté urbaine, est, qu'on le veuille ou non, celle de la grande ville. L'exemple le plus frappant pour nous, est celui de la communauté urbaine de Lyon, où l'on voit l'habileté de Pradel, par exemple dans la construction du mêtro.

Un syndicat intercommunal porte toujours cette possibilité de dérive, et en tout cas porte surement la conséquence do moindre information : ce n'est pas pareil d'apporter en conseil municipal ce qu'on a dit au syndicat que de faire un débat au conseil. Donc le syndicat intercommunal, s'il bénéficie des richesses de la coopération et de la rencontre, introduit cet élément dont il faut mesurer l'importance (si on l'accepte) : une distance accrue avec le suffrage universel dans le fonctionnement de la commune.

..

Reste l'autre moyen : la relation entre la commune et le département.

Cette relation est apparemment plus naturelle. On peut envisager avec plus grande sérénité que le département prenne une importance à conséquence lourde pour la commune puisque les conseillers généraux sont eux aussi élus au suffrage universel. Une relation subsiste donc entre les mandants et les élus.

Il y a actuellement de plus en plus tendance à considérer le département comme une supercommune (et cela même dans nos rangs...) et à prendre des décisions telles que : des communes de 200 habitants, parce qu'elles ont 200 habitants, n'auront pas le droit d'envisager, en tout cas, d'être aidées par le conseil général pour telle ou telle construction, car selon les normes décidées par le conseil général, celle-ci ne serait pas prévue pour des communes de 200 habitants: il en faudrait 600 ou 800!! Il faut s'inquiéter d'une telle démarche, notamment pour les petites communes, car les autres, si elles en ont les moyens, pourront dire au conseil général : vos règles, on ne les applique pas. Cette tendance est lourde : elle est à la fois motivée ou provoquée par les difficultés des petites communes, qui font appel au département, et par l'obligation d'appliquer une telle règle car le département en aura décidé ainsi. De plus, lui-même doit assurer une gestion.

Il faut penser quelles peuvent être ces relations qui sont pourtant nécessaires car on ne peut pas imaginer un département qui n'aurait pas une relation de solidarité; et qui dit solidarité, dit aller au-delà du respect de l'autonomie et aller vers une certaine indépendance vis-à-vis des communes.

LA RÉGION

Restent les relations des communes avec une nouvelle structure, la région : va-t-elle être un partenaire ou un interlocuteur inquiétant et contraignant? Nous devons d'abord faire une réflexion échappant à ce problème : comment peut s'articuler la région à l'intérieur de la France, quel est son rôle à l'extérieur de l'hexagone? Pourquoi cette double question?

La région est dans une situation aujourd'hui si ambiguë et si imprécise que, ou elle disparaîtra (et n'aura été qu'un passage ou une tentative), ou on éliminera certaines structures existantes, en particulier le département. On ne voit pas comment région et département pourront coexister sans une clarification de leurs compétences, sans que la base même de l'organisation administrative ou juridique en France, c'est-à-dire la base départementale, ne soit remise en cause. Car aujourd'hui la région, même élue au suffrage universel, n'est qu'une structure dans laquelle sont formés les départements et où chacun risque de ne se comporter qu'en fonction de son département et non avec une vue régionale des problèmes.

Or, on est en même temps, à une croisée des chemins, parce que la situation politique en France a changé radicalement à partir du 16 mars.

LES RÉGIONS ET LA DROITE

10 mars.

Face à une structure comme la région, la droite hésite aujourd'hui entre deux démarches :

- laisser créer des féodalités, avec comme conséquence un démantèlement de l'unité républicaine, ce qui, même si cela en contrarie certains, paraît rester un élément essentiel et fondamental. L'unité républicaine ne doit pas être démantelée : on ne doit pas trouver des lois particulières pour les régions en fonction de création de féodalités;
- l'autre démarche, paradoxale dans une option libérale, c'est de rattacher tant de choses au pouvoir central qu'on «corsète» le comportement régional.

Le gouvernement, que ce soit avec Galland ou Bosson, a marqué une hésitation, ce qui met la région aujourd'hui dans une situation imprécise : nous, hommes de gauche, devons peut-être essayer de déterminer (justement dans ce contexte français...) la place que nous voulons donner à la région. Cela ne peut se faire que par rapport au département, et secondairement par rapport aux communes.

Dans la mesure où le département resterait le point d'ancrage fort, d'où dépendrait tout (y compris la région...), on a l'image du département comme rélais entre les communes, supercommune éventuellement. Dans la mesure où la région saura l'imposer, une politique régionale qui quelquefois fera mal, à tel département plutôt qu'à tel autre, ne peut pas prendre en compte comme élément prioritaire les exigences d'un «clocher», fût-il départemental, et doit avoir une vue globale qui dépasse les limites d'un département.

Il faut donc trouver les possibilités d'évolution car la «contrainte imposée» serait à la fois maladroite, malsaine et inutile. Les départements verront alors leur rôle (qui restera néanmoins d'une importance étonnante...) se «cantonner» à tout ce qui peut être considéré comme le «social» d'un département, c'est-à-dire toute la vie sociale et quotidienne (non l'assistance...). A ce moment-là, son rôle de «supercommune» limité à un secteur n'aura pas du tout la même influence que celui d'une supercommune prenant en charge tous les problèmes. Cela pourrait donc faciliter les relations département/commune. D'autre part, cela créera une relation directe entre les communes et la région, mais là, on retrouvera la difficulté à créer ces relations pour les petites communes rurales. Nous avons donc là une réflexion à conduire. Personnellement, je souhaiterais une régionalisation nette. claire et franche, dans une autonomie régionale, absolument inscrite dans l'unité républicaine et son respect. La formule la plus adaptée, à mon sens, était celle proposée par Savary dans sa définition du ministère de l'Education nationale : la définition des objectifs, la formation des maîtres, le suivi de leurs carrières étaient nationaux; la gestion du guotidien était faite localement, en s'inscrivant dans les grandes directives républicaines.

LA RÉGION ET L'EUROPE

On ne peut méconnaître, parce que c'est une nécessité, que l'Europe est en cours. Quels que soient les réserves et les atermoiements, l'Europe sera une réalité dans quelques dizaines d'années. Par conséquent, la relation à l'intérieur de l'Europe doit être marquée d'une façon ou d'une autre.

- Est-ce par l'Etat, c'est-à-dire une fédération d'Etats comme c'est le cas actuellement?
- Est-ce par d'autres collectivités, comme tente de le faire apparaître, par exemple, Edgar Faure, avec sa proposition de regroupements de régions pour que naisse, à partir d'elles, le Sénat européen? C'est une hypothèse, une discussion à mener.
- Est-ce les communes qui doivent être liées directement?

Peu importe, mais la région ne peut pas être ignorée dans sa relation avec une entité nouvelle, l'Europe.

Ces problèmes sont posés aujourd'hui, pour l'évolution et la transformation de l'ensemble européen, avec l'ensemble des composantes que sont les espaces, aujourd'hui considérés comme fermés nationalement.

L'unité française n'est pas une fin en soi, mais une étape dans quelque chose de plus large, de plus vaste sur le plan humain, universel. C'est peut-être de l'utopie, mais on s'aperçoit que l'on avance vers des relations de plus en plus etroites, quelles que soient les distances entre les hommes et les femmes d'Europe et du monde. Cela impose de s'interro-

ger quant à la place de la commune, sa possibilté d'intervention dans ce contexte... En définitive est posée l'importance de la commune.

Pouvons-nous continuer à estimer, faire espèrer, que la commune pourra être excellente dans sa vocation essentielle :
"faire que tous les hommes ayant acquis les capacités et les moyens d'être citoyens à part entière, puissent réellement participer aux divers niveaux où ils souhaitent le faire, à l'organisation de leur vie quotidienne»?

Pour la cité, la commune, sa première et essentielle fonction, c'est semble-t-il de créer les conditions pour accomplir les efforts nécessaires au niveau du développement de l'école, de l'enseignement, de la vie associative, etc., bref pour participer, donner l'envie de le faire et les moyens pratiques de le faire.

Cela passe par la définition aujourd'hui de ces diverses relations et la détermination de ce que pourraient être (non pas la taille idéale, cela n'existe pas...) les conditions pratiques et simples pour que le citoyen à part entière soit bien celui que nous souhaitons qu'il soit, pour qu'il puisse participer à la vie de sa commune, de façon efficace, utile pour lui et pour la communauté, communauté dans laquelle il s'insère.

MAIRE ET AUTOGESTIONNAIRE?

par Roger WINTHERALTER '

Tout d'abord, je tiens à vous remercier d'avoir bien voulu m'associer à votre réflexion sur la municipalité - agent de transformation sociale. Néanmoins, j'avoue que j'ai été un peu «étonné» par la manière dont a été présenté le sujet de mon intervention. En effet, sous mon nom figurent les termes : «Maire et autogestionnaire?», avec un point d'interrogation. Est-ce donc tellement extraordinaire, ou tellement dépassé, ou tellement ringard que d'être maire, et autogestionnaire par-dessus le marché? Dans mon bureau figure une petite inscription où il est dit : «Tous les hommes (et les femmes évidemment) sont doués, il suffit de le vérifier à l'expérience». Cela explique tout, cela évite les points d'interrogation. Il suffit de le vivre : c'est ce que nous essayons de faire!

Cette mise au point étant faite, je tiens très brièvement à présenter notre municipalité.

Mes amis et moi-même : notre équipe, avons pris ce qu'on appelle le pouvoir municipal en 1977, après avoir mené pendant de longues années une lutte constante sur le terrain, au niveau de l'ensemble des quartiers, au niveau du village; que ce soit en tant qu'animateurs de GAM, de parents d'élèves, de défenseurs de l'environnement, etc. Notre élection a d'ailleurs été confirmée en 1983 où nous avons même augmenté notre score électoral d'environ 3%.

A l'époque, nous nous étions présentés aux électeurs parce que nous avions quelque chose à transmettre; parce que nous voulions être à l'écoute, nous voulions donner à la population l'occasion de participer à la vie communale. En un mot : nous voulions vivre nos idées, faire l'apprentissage de la

démocratie, apprendre à nous autogérer.

Et c'est, en fait, ce que tout au long de ces années, nous avons tenté de mettre en pratique : en partageant d'abord le pouvoir entre nous tous, qui faisions partie de l'équipe municipale. Nous avons contribué ou encouragé la mise sur pied de plusieurs associations de quartier; les réunions du conseil municipal sont ouvertes, les auditeurs peuvent y intervenir pendant les interruptions de séance. Nos commissions sont

évidemment ouvertes à des non-élus.

Par ailleurs, nous organisons diverses assemblées populaires sur les thèmes les plus divers : aménagement de quartier, conseil de prévention, vie culturelle, etc. Ces assemblées nous permettent de rencontrer un public assez nombreux qui a pris l'habitude de venir, de débattre, de participer. Pour résoudre un problème de fermeture de passage à niveau, nous avons organisé un référendum qui a permis de faire connaître les diverses solutions envisagées, qui a également vu la participation des immigrés et qui, enfin, a fait que nous avons pu prendre une décision en toute connaissance de cause.

Nous avons également mis en place un conseil des anciens que nous encourageons de cette manière à se prendre en charge. C'est ainsi, par exemple, qu'ils ont décidé de l'opportunité d'un foyer pour personnes âgées, de l'implantation, du plan d'exécution, et aujourd'hui, d'une animation.

Au niveau de l'école, nous avons, non sans mal, essayé d'ouvrir cette école sur la vie : par exemple en réalisant un projet d'action éducative (notamment une fresque murale avec la participation des enseignants, des élèves et des élus).

En ce qui concerne la chasse communale, nous avons tout simplement chassé les chasseurs en remplaçant la notion de chasse par une notion de gestion de la faune et de la flore.

Par ailleurs, nous sommes retenus dans le cadre du projet Banlieue 89 pour rénover les anciennes caves de la brasserie en alliant le passé au présent, pour réaliser également un immeuble collectif d'environ 25 logements, où les futurs locataires seront associés au projet de construction et d'aménagement. Nous venons également de déclarer Lutterbach zone dénucléarisée! Nous avons réalisé un jumelage avec une ville du Nicaragua et depuis deux ans nous y organisons des chantiers de travail.

Par ailleurs, notre permanence d'accueil est devenue un lieu d'animation et de propositions pour les jeunes. Nous avons organisé des stages de pré-qualification et avons lancé plusieurs projets d'entreprises intermédiaires dans les domaines les plus divers (atelier de tricot, restauration, environnement et maraîchage, production de plaquettes de bois, champignonnière, etc.). Ce sont aussi des jeunes issus d'un stage de pré-qualification, des habitants d'un quartier bien précis, des élus municipaux, qui ont participé dans le cadre du conseil communal de prévention à la réalisation d'un terrain de détente et d'animation conçu à la fois par les jeunes et les moins jeunes (bi-cross, agrès, cabanes, bancs, espaces verts...)

C'est ainsi que nous essayons de prendre en charge le problème des jeunes plus ou moins démunis pour lesquels notre société n'offre plus rien, qu'elle a, pour ainsi dire, passès à la trappe comme l'a si bien dit l'autre soir un de nos animateurs.

Ces projets nous ont également fait connaître nos limites. les limites de la société actuelle, et nous sommes en train, actuellement, de réfléchir sur le développement local et le partage du temps de travail. Car nous estimons que pour vaincre le chômage, pour permettre à ceux et celles qui nous entourent non seulement de survivre, mais de vivre vraiment, il faut apprendre à se partager autrement le temps de travail et les revenus, évidemment.

Voilà, en résumé, quelques unes de nos actions, que nous menons depuis quelques années. J'ai préféré vous donner quelques exemples concrets plutôt que de parler de grandes idées.

Pour moi, l'utopie réaliste, c'est un peu cela. Je pense qu'avant toute chose il faut être animé soi-même d'un esprit qui tend à vivre des solidarités nouvelles, qui permette de partager, de faire partager à la fois les idées, les actions concrètes et aussi et surtout le pouvoir. Il s'agit également de s'entourer d'une équipe solide, capable de réaliser cela. Il s'agit enfin de permettre à ceux et celles qui vous entourent de le réaliser sans pour autant «imposer» un système.

La démocratie, l'autogestion, cela ne se décrète pas : cela se vit. Le pouvoir ne se donne pas : il se prend. Certes, cela a déjà été dit et redit par d'autres, mais nous, à Lutterbach, nous essayons, dans le cadre d'une gestion et d'une animation municipale, de le réaliser sur le terrain et... ce n'est pas toujours facile.

En d'autres termes, notre seul mérite, c'est de permettre effectivement à ceux et celles qui, au niveau de notre localité, désirent exercer des responsabilités, de réaliser leurs projets, sans pour autant, à leur tour, imposer leur pouvoir aux autres et devenir en quelque sorte des petits chefs ou des notables locaux. Notre rôle, c'est d'être à la fois porte-parole des aspirations populaires, de gérer correctement notre commune, mais aussi d'être d'avant-garde. C'est-à-dire : de projeter des idées nouvelles, de les faire vivre, de mesurer de temps à autre le décalage entre les idées et la réalité.

Pour terminer, je dirai que je n'ai pas de grand mérite personnel, que l'expérience enthousiasmante que je suis en train de vivre est possible grâce à une équipe conviviale, capable de se serrer les coudes, de faire la fête, d'accepter ses propres différences et parfois de s'interroger pour repartir sur des bases nouvelles.

Il ne me reste plus qu'à vous remercier de votre attention, à répondre à vos questions et à vous inviter, si cela vous tente, à venir faire un tour à Lutterbach.

^{*} Maire de Lutterbach (Haut-Rhin), président de la Fédération des élus autogestionnaires

L'APPLICATION DU PROGRAMME LIBÉRAL DANS LES COMMUNES

par Marie-José CHOMBART DE LAUWE *

n 1986, il est possible d'effectuer un bilan de l'application des principes idéologiques de la droite libérale, en observant les pratiques et les stratégies des municipalités qu'elle a reconquises en 1983. Certaines communes peuvent être considérées comme des lieux d'expérimentation, comme des lieux d'expression d'un régime dans lequel la droite infiltrée de conceptions d'extrême-droite a le pouvoir.

UNE VOLONTÉ POLITIQUE DÉTERMINÉE

De nombreux faits relevés sont de véritables atteintes aux droits de l'homme, aux libertés. Il ne s'agit pas de cas isolés, mais leur convergence d'orientation révèle une volonté politique déterminée.

1 — Une «chasse aux rouges», désir de se venger ou d'occuper le territoire. Elle se traduit par des licenclements, des incitations au départ et des refus de titularisation de personnels municipaux. Par exemple, dans le Val-d'Oise, 90 agents communaux ont été touchés par de telles mesures, dont 2 départs en retraite non remplacés. Dans aucun cas la compétence et le dévouement de ces personnels ne sont mis en cause, leur dossier le prouve. Mais ils étaient adhérents à la CGT. Dans une commune des Hauts-de-Seine, Antony, 11 fonctionnaires communaux ont été aussi licenciés ou contraints au départ, et on pourrait dresser une liste nombreuse de tels cas dans les communes reprises par la droite.

Mais, diront certains, un changement de majorité et l'arrivée d'une nouvelle équipe dans une mairie n'entraîne-t-elle pas toujours, plus ou moins, le désir de s'approprier le territoire? Ces pratiques sont de toute façon inadmissibles, car elles représentent des atteintes aux droits des individus dans le domaine du travail.

Les symboles de la gauche sont éliminés en débaptisant des rues, des places, des stades qui portaient le nom de personnalités de gauche : S. Allende, Léon Blum, Mendès-France, etc.

Ainsi, à Levallois, à Suresnes, le maire de ces communes a voulu effacer celui de Salvador Allende. A Chatillon, le maire RPR a supprimé le nom de ce personnage du boulevard =S. Allende, boulevard de la Liberté», comme si son assassinat et son remplacement par Pinochet avait eu un sens de libération du peuple chilien! Il veut supprimer également le nom de plusieurs communistes français ou étrangers.

A Montgeron, c'est le nom de Mendès-France qui disparaît, à Sète, la salle communale Léon Blum devient Georges Brassens, personnalité locale, certes, mais le choix de l'éliminé n'est pas anodin. Ailleurs, des municipalités refusent de donner le nom de Marcel Paul à un lieu public, bien qu'authentique résistant. A Villeparisis (Seine-et-Marne), la majorité du conseil municipal a voté la décision de débaptiser 24 noms de rues, dont beaucoup sont des noms de résistants exécutés par les nazis ou les vichystes, tels ceux de Gabriel Péri, Guy Moquet, Colonel Fabien, France Bloch-Sérasin, et aussi ceux de Laurent Casanova et Ambroise Croizat, ministres de de Gaulle. La municipalité projette aussi de transformer la rue «Victimes du nazisme» en «rue des Martyrs». C'est à la mémoire collective du peuple de gauche, à la

Résistance, que ces actions s'en prennent, et à la volonté de gommer les crimes du nazisme.

Les personnalités visées étaient pourtant un honneur pour la France ou pour leur pays. Et si la gauche avait débaptise des lieux qui portaient le nom de personnalités de la Résistance non orientées à gauche, comme celui de d'Estienne d'Orves! La petite guerre haineuse menée par la droite dure est une preuve de manque de noblesse et d'intolérance. L'extrêmedroite activiste a été plus loin, puisqu'à Tarbes, pendant la nuit, elle avait apposé des plaques aux noms de collaborateurs comme Doriot, Pétain, etc. sur des plaques portant des noms de résistants. Faut-il y voir une suggestion pour un futur règime où les conceptions de l'extrême-droite gagneraient encore du terrain?

La chasse aux rouges s'exprime aussi par la suppression de publications estimées de gauche dans les bibliothèques municipales par exemple 12 à Dreux, Différences du MRAP à Antony, etc.

2 - Des atteintes aux droits des travailleurs. Non seulement les droits des employés municipaux ont été atteints par les nouvelles municipalités de droite, chaque fois que ces agents communaux ont été licenciés ou contraints au départ, mais encore les organisations syndicales sont directement visées. Dans de nombreuses villes, des faits inquiétants sont signales, dans celles où la droite nouvellement venue change l'orientation de la gestion communale, comme dans des villes traditionnellement de droite, qui durcissent leurs positions. La droite souhaiterait supprimer les Bourses du travail, institutions qui font partie du patrimoine du mouvement ouvrier. Elles ont été créées des le début de la formation des syndicats. Elles rendent de grands services aux salariés, notamment en assurant leur défense juridique en cas de nécessité. Elles sont instituées par délibération des conseils municipaux, en fonction de la loi nationale. Les syndicats légalement constitués et leurs Unions locales et départementales bénéficient de cet équipement, et la ville devrait participer à leur fonctionnement en l'assurant directement ou par des subventions.

Les actions les moins dures sont des réductions de subventions par exemple à Aulnay-sous-Bois, de 250000F, elles passent à 100000F, diminution de 50000F à Grenoble, de 50% à Rosny-sous-Bois. Suppression totale à Cannes, à Gagny, etc. Remise en cause des locaux de la Bourse du travail ou de la Maison des syndicats à St-Germain-en-Laye, à Sélestat. Remise en cause totale de la Bourse du travail à Levallois. Le maire, A. Balkany, voulait d'abord installer la direction de ses services techniques dans les locaux de la Bourse. Il fait voter en conseil municipal une délibération qui la supprime. Mais le 28 novembre 1984, le Tribunal administratif de Paris annule la délibération du conseil municipal, attendu que la Bourse du travail constitue un établissement communal chargé d'une mission de service public. Le maire n'avait pas le droit de le supprimer et les locaux doivent être rendus à la Bourse du travail et aux syndicats qui y étaient installés, CGT, CFDT, FO, CGC, CFTC, SNI-PEGC, A Nimes, le maire veut de la même façon chasser les syndicats de la Bourse du Travail. une des plus anciernes de France (1894). Le Tribunal des référés, saisi par le maire de la ville, pour demander l'expulsion des syndicalistes, s'est déclaré incompétent. Le maire fait couper le chauffage, l'eau, l'électricité. Mais les syndicats maintiennent la lutte dans l'unité et grâce à la solidarité.

Les atteintes aux libertés et aux droits des travailleurs et de leurs organisations sont nombreuses, on ne peut citer ici que des exemples particulièrement typiques. La politique libérale inquiète à juste titre les travailleurs.

3 — La destruction des équipements sociaux. La priorité accordée à la médecine libérale a pour conséquence la fermeture totale ou partielle des centres de santé. Le but de ces centres est d'assurer en même temps une action préventive et curative, ainsi qu'une éducation sanitaire. Il vise à la création d'une gestion par un comité qui comprendrait des professionnels, des usagers, des représentants de la municipalité. Ces centres ont déjà rendu des services considérables, vu le nombre de personnes soignées et le travail de prévention accompli. Mais l'effort de prévention, de responsabilisation des habitants n'intéresse pas la droite. Le coût est jugé trop élevé, bien que le temps de rentabilisation ait été trop court pour que le coût soit mesurable. Le bénéfice humain, et même la rentabilité économique du travail de prévention ne sont pas pris en compte.

A Noisy-le-Grand, le maire, Mme Françoise Richard, RPR. et ses alliés décidaient de fermer le centre de santé Marie Curie, en ne laissant subsister que les soins dentaires pour les enfants et les consultations pour les personnes nécessiteuses. Cette commune est peu équipée médicalement : 120 médecins pour 100000 habitants. En huit mois, le centre avait accueilli 5000 Noiséens. A Antony, deux centres de santé avaient été implantés. A Noisy-le-Grand, décision brutale : la police est envoyée pour faire sortir les médecins et les patients venus pour consulter. A Antony, le processus est insidieux. Le conseiller municipal à la santé annonce que les centres ne fermeront pas. Puis il licencie au compte-gouttes. Chaque licenciement prend un caractère particulier. Il n'y a aucune réunion avec l'ensemble du personnel. La municipalité refuse de prendre en considération un projet des centres qui permettait d'obtenir des financements par diverses sources dans le cadre du ministère de la Solidarité. Les centres n'ont pas été directement fermés, mais les financements et le personnel réduits de telle facon qu'ils ne pouvaient plus fonctionner. En outre, les centres de planification famillale qui y étaient installés, ont aussi été fermés, leurs clientes renvoyées à la médecine libérale. Pourtant, les conseillères étaient payées par le département, donc ne coûtaient rien à la mairie.

Il faudrait rappeler aussi la modalité d'attribution de l'allocation supplémentaire pour favoriser la naissance du troisième enfant. Les prestations familiales à visée nataliste ont été prévues par le RPR pour les seules familles françaises et appliquées à Paris, puis, suite à une plainte du MRAP, étendues aux ressortissants de la CEE. A Antony, il faut être inscrit sur les listes électorales depuis trois ans, ce qui en exclut les étrangers et les couches les plus défavorisées, qui omettent plus souvent de s'inscrire. Le FN (M' J-Y, Le Gallou) voulait étendre cette mesure aux places de crèche.

4 — De nombreuses atteintes à la vie associative doivent être signalées. La droîte intolérante refuse le plura-lisme et craint les contre-pouvoirs. Les associations para-municipales sont donc démantelées ou infiltrées. Des comités de jumelage voient brusquement arriver un millier de nou-veaux adhérents, sympathisants de la mairie, et les orientations changent. Ainsi, à Nantes, le nouveau maire envisage un jumelage avec une ville d'Afrique du Sud, à l'instar de J. Médecin, qui a jumelé Nice et Le Cap, J. Médecin invité d'ailleurs à la mairie d'Antony. La Caisse des écoles suscite tout d'un coup de nouveaux intérêts. De très nombreux cas sont à évoquer.

5 — Sur cette même lancée, des maisons de la culture, des foyers de jeunes sont totalement supprimés ou transformés. Avec ces exemples, les stratégies de la droite libérale et/ou nationaliste apparaissent avec le plus de clarté.

STRATÉGIES : PRINCIPES ET PRATIQUES

Depuis une dizaine d'années, la droite, sous l'impulsion des penseurs de la nouvelle droite a mesuré l'importance de la culture. Elle infiltre donc les réseaux associatifs et reprend en main les maisons de la culture, les équipements de jeunes.

Pour reprendre en main ou éliminer les maisons des jeunes et de la culture, les foyers de jeunes, et diverses associations à vocation culturelle, les tactiques apparaissent avec évidence. L'équipe municipale déstabilise l'équifibre financier de l'équipement, en supprimant ou en réduisant ses subventions, parfois ses locaux : cette tactique est utilisée aussi bien pour les organisations culturelles que pour des centres de santé ou des foyers socio-éducatifs pour les jeunes. Ensuite, elle constate que l'organisme est déficitaire, et elle en dénonce le coût. Le personnel est alors licencié, en douceur ou brutaiement. Enfin, l'association de soutien est soit infiltrée soit remplacée par une autre association. Un nouveau personnel orienté à droite est engagé, lié directement à la municipalité, en nombre moins grand, souvent, car on préfère la répression à la prévention, et la création de polices municipales.

A l'égard des maisons de la culture et de diverses associations à vocation culturelle, ce mécanisme a été appliqué à Brest, Nantes, Autun, St-Jean-d'Angély, Tourcoing, Poissy... A Taverny, le nouveau maire RPR fait des économies en supprimant le poste d'éducateur de rue, l'aide aux détenus libérés, etc. A Sète, la liste des atteintes aux libertés des associations est impressionnante. A Antony, deux cibles principales se sont trouvées dans le colimateur du maire-adjoint à la culture. J-Y. Le Gallou, un des responsables du Club de l'Horloge, qui vient de passer du PR au FN : le théâtre Firmin-Gémier et le loyer Lionel Terray. D'abord, la directrice et le régisseur du théâtre sont licencies. Un nouvel administrateur est nommé, bien orienté : il a travaillé à «Théâtre et Lumière», filiale d'«Art et Lumière», association proche de l'«Alliance pour une nouvelle culture» et de l'«Association pour des élus pour la culture», où J-Y. Le Gallou siège au bureau. On suit leurs liens par les noms des responsables, qui sont souvent les mêmes. Plusieurs membres de ces associations ont appartenu à l'extrême-droite. Occident, ou sont encore à l'UNI, au CNIP, aux comités intégristes «Chrétienté et solidarité» dirigés par Bernard Antony (cf Le Monde, numéros du 3 au 10 novembre 1983). Ensuite, des efforts sont faits pour éliminer du consell d'administration les abonnés hostiles à la politique du maire, selon la procédure habituelle. La programmation s'en ressent.

Le démantélement et la transformation des activités du foyer Lionel Terray illustrent aussi le processus. Ce foyer, régi depuis fort longtemps par une association du même nom, est inséré au milieu du grand ensemble, où vit une population particulièrement défavorisée. Il y accueillait les jeunes, jouant le rôle de prévention, d'animation, de formation. Il comprenait une quarantaine d'animateurs, 24 activités, 18000 adhérents. Désormais, les activités sportives prédominent, sous l'égide d'une nouvelle association, «Sport et loisirs». L'Assemblée générale ayant refusé les nouvelles orientations, les 2/3 des subventions ont été supprimées. Quand les adhérents ont voulu reprendre leurs cotisations, une circulaire les a avertis qu'il fallait la verser à «Sport et loisirs»; il n'y a donc plus eu d'adhérents à l'Association Lionel Terray. 27 animateurs ont été mis au chômage, les activités réduites et modifiées. Ce sont les jeunes des couches défavorisées qui ont fait les frais du

Il faudrait aussi évoquer la politique libérale du logement, la vente de terrains appartenant aux villes à des promoteurs afin de construire, la plupart du temps, des logements de standing. Prenons l'exemple de la transformation de la zone industrielle de Levallois en zone d'action concertée en vue d'offrir les terrains à la spéculation immobilière et à la construction de logements de standing. La loi du marché prime dans ce cas au détriment d'un effort pour attirer de nouvelles entreprises. Citons aussi l'étrange solution choisie pour résoudre la crise du logement, imputée à la loi Quilliot, par le conseil de Paris. Il propose un projet de délibération (le 22 septembre 86) concernant la mise en vente de 197 logements du groupe Sibuet (XII° arr.) appartenant à la ville. Mais déjà un an avant la société avait été avertie de ne plus avoir à consentir de nouvelles locations, et elle a gelé 11 logements.

Répression contre prévention. En réponse au problème de l'insécurité, la droite qui en a fait un de ses thèmes essentiels, avait préconisé des programmes de répression plus que de prévention. Les lois Pasqua et Pandraud en sont l'appli-

Membre du Comité central de la Lique des droits de l'homme, auteur de Vigilance (Editions EDI)

cation logique. Mais déjà dans les municipalités de droite dures, des mesures s'étaient mises en place. Après avoir fermé des foyers de jeunes, diminué ou supprimé les postes d'animateurs, elles créent des polices municipales, au personnel souvent insuffisamment formé. L'IGPN a dû faire une enquête sur ces polices à la suite de nombreuses bavures. A Levallois, elle remplace le travail en profondeur effectué au contact de la population par les «Agents du cadre de vie et de la sécurité». Elle est dirigée par P. Gandossi, policier de la FPIP, syndicat proche de l'extrême-droite, qui avait été révoqué par P. Mauroy à la suite des manifestations des policiers de 1983 et réintégré depuis. A Dreux par exemple, la municipalité issue d'une alliance du RPR et du FN, a refusé

d'instituer un conseil communal de prévention de la définquance. L'implantation de méthodes répressives a augmenté la délinquance de 55%. Dans la Seine-St-Denis, qui mène la politique inverse. l'amélioration est nette.

Il ressort de cet ensemble de données que les atteintes aux droits de l'homme, aux droits sociaux, aux libertés constatées dans ces municipalités de droite, où souvent l'extrême-droite est associée, ne sont pas des bavures, mais les conséquences ou tout au moins les risques d'un libéralisme associé à l'autoritarisme et à une conception d'un ordre redoutable.

Le texte de cette communication est repris en partie de Chombart de Lauwe M-J., La droite à l'œuvre dans les communes reconquises depuis 1983, in Le libéralisme dans le monde. NRS 1986, et Chombart de Lauwe M-J., Vigilance, LDH, EDI 1986.

LA DYNAMIQUE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

par Anne FROMENT *

e texte est le produit du travail de la commission «Recherche». Il vise à faire le point de notre réflexion, aujourd'hui, à propos du développement local. Simple texte de référence proposé aux membres de l'Association, il a été pris en compte par le conseil d'administration.

...

Réunies à Mâcon au mois de juin 1982, 500 structures ont affirmé une certaine conception du développement local (1). Depuis la tenue des Etats Généraux de Mâcon, la crise s'est approfondie. Sur le plan politique et administratif, la décentralisation fait progressivement sentir ses effets et place au niveau régional et départemental des responsabilités nouvelles en matière de développement économique et social.

Cependant, le système jusqu'ici dominant se maintient, se développe même, en restructurant les branches faibles et en investissant dans les secteurs de pointe pour subsister et se tailler une place dans la compétitivité sur le plan international. La différence d'aujourd'hui avec hier est que la généralisation et la concentration ne permettent plus de résoudre les problèmes posés à tous les secteurs, sur tous les espaces. Ceux qui sont en dehors peuvent alors poser, légitimement en quelque sorte, la question du développement et en particulier du développement local, autrement. Le développement local est né, à l'origine, dans des poches de sous-développement. Il s'agissait alors de «rattraper» le modèle dominant qui avait laissé des sociétés locales à l'écart ou des secteurs en marge. Aujourd'hui la question du développement local ne se pose plus comme une voie de rattrapage, mais comme l'exploration de voies nouvelles où naissent l'innovation, la conception de pratiques différentes dans le domaine économique, social et culturel.

La où beaucoup ne voient qu'une mode, la où l'on devine simplement une volonté de désengagement des pouvoirs publics qui ne sont plus en mesure de redistribuer correctement sur le territoire des plus-values devenues inexistantes, mais forte des initiatives dont le nombre ne cesse de croître un peu partout, de se diversifier et qui s'organisent en réseaux, l'Association pour le développement local et les pays affirme la réalité du développement local.

LA RÉALITÉ DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Il paraît inopportun à l'Association de tenter de faire une théorie du développement local. Elle constate que dans la réalité concrète, des pratiques différentes se sont instaurées de la part de groupes ou d'espaces organisés qui renvoient de façon implicite ou explicite à des conceptions différentes de la société et du développement. Elle prend acte de cette diversité

Cependant, dans l'ensemble des pratiques, le développement local a toujours plusieurs composantes et ne saurait être réduit à l'une d'entre elles. Il prend en compte à la fois les domaines économique, social et culturel ainsi que l'environnement et cherche à les articuler. Il s'enracine dans le local, mais doit trouver ses formes de coordination avec les différents niveaux de la réalité globale.

L'ESPACE EST UNE COMPOSANTE ESSENTIELLE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

On découvre aujourd'hui qu'il faut introduire du particularisme pour qu'il y ait développement, mais ceci n'est pas sans ambiguité, ni sans danger. On ne peut concevoir le développement local comme un retour passéiste à une société conviviale et protectrice. On doit aussi se garder de le concevoir comme l'espace clos d'une quelconque tentation autarcique. On doit enfin dépasser toute rêverie unanimiste qui gommerait les contradictions et les affrontements entre groupes locaux différents. L'espace du développement est celui où des réseaux nombreux, d'une grande variété, se superposent de façon suffisamment dense pour créer du développement. L'espace, c'est le lieu de solidarité et de maîtrise par des réseaux qui rompent avec la verticalité implacable du sectoriel, et qui réussit à rassembler et à mobiliser des dynamiques convergentes, au-delà des intérêts sectoriels et particuliers des différents acteurs. Ce qui signifie que l'espace n'est pas «un» dans le développement local. Il est approprié différemment par les groupes sociaux. C'est un espace à géomètrie variable, support de réseaux denses et qui cherchent à s'articuler. Ces réseaux et ces groupes engendrent des «noyaux» qui attirent et mobilisent des énergies : c'est le pays. Le pays rend possible à la fois la reterritorialisation et la synergie des réseaux qui le traversent. Le développement local s'instaure sur un territoire marqué par son milieu et son histoire, lourd d'une symbolique d'appartenance et d'identification. Il est conçu cependant de manière dynamique comme un espace : problème, support de rencontres d'acteurs, d'émergence de projets à objectifs ciblés sur des besoins locaux et non pas comme une société figée dans des contours géographiques hérités du passé. Cette approche de l'espace est aussi celle des animateurs du Tiers Monde. L'espace n'est pas appréhendé comme un repliement, un retour frileux à la société locale, mais comme une autre manière de se développer. Cet espace ne coincide que très rarement avec les découpages administratifs hérités auxquels il est généralement indifférent. Il pose donc en termes vigoureux le problème de l'infracommunal (pour le développement local des quartiers) et du supracommunal ou intercommunal (pour le développement local des pays). comme il conteste les actuels découpages départementaux et régionaux qu'il chevauche fréquemment.

MAIS LA REVITALISATION DU TISSU ÉCONOMIQUE EN EST LE MOTEUR PRINCIPAL

Si le développement économique n'est pas la finalité en soi du développement local, il en est le moteur surtout en période de crise.

Cependant, l'approche même du développement économique est ici originale. Elle s'appuie sur l'espace, elle est horizontale. Un processus de développement local ne s'appuie pas d'abord sur les seuls secteurs d'activité de la petite région mais cherche à articuler des initiatives en matière culturelle, sociale et économique, l'animation culturelle conduisant, entre autres, à une prise de conscience des potentialités de la petite région, de ses atouts économiques et de la communauté de destin de tous ses habitants.

En matière économique surtout, la mise en rapport des réseaux, des groupes socio-économiques et des niveaux d'échelle est source de création de richesses, d'innovation, de dynamisme économique et social. Elle constitue un environnement porteur pour les initiatives locales. On assiste particulièrement à la création de nouvelles activités autour de la communication et de la qualité des services. Les secteurs culturels et tertiaires en particulier sont créateurs d'activités. Il s'agit donc de préserver l'autonomie du local, espace d'initiatives, de synergies entre différents types d'acteurs tout en lui assurant une articulation avec les autres espaces de développement : articulation maîtrisée en termes de cohérence et d'harmonisation.

Il est question partout de valorisation des ressources. Il faut dresser un nécessaire inventaire des ressources locales matières premières, technologies, matière grise, épargne, structures diverses réseaux préexistants de solidarité. Il nous semble cependant que cet inventaire ne peut être établi que dans le cadre territorial considèré et dans les rapports de ce cadre avec son environnement. C'est la transformation de la ressource, du produit, qui paraît particulièrement importante. Si au niveau local on ne peut espèrer dominer une filière d'un produit, il est possible de tenter une relocalisation de filières par création de valeur ajoutée sur un segment au moins de cette filière.

La production, l'innovation, supposent un niveau de formation élevé. Les compétences individuelles et collectives au niveau local doivent être mises en liaison avec des réseaux (recherche, formation, techniques). Le développement local ne pouvant s'entendre comme un développement autarcique. l'effort à déployer est celui qui consiste à introduire le microéconomique dans des circuits macro-économiques, surtout au plan de la commercialisation.

De façon plus générale se pose le problème qui reste largement à explorer de l'articulation des espaces de développement, tant au niveau des circuits économiques et financiers qu'à celui des différents niveaux territoriaux (local, départemental, régional, national). La petite région, le pays, le bassin d'emploi, sont des lieux d'expression des besoins, d'inventaire des ressources, de repérage des nuisances où peut s'organiser une nouvelle structure économique, à la fois sommet de la planification locale et base de la planification régionale et nationale.

Entre autres outils, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement doivent permettre à terme une telle structuration du local. Cependant, pour l'instant, il n'y a pas d'articulation réelle entre les entreprises de type PME-PMI que l'on trouve à l'œuvre dans le développement local et les grands groupes industriels nationaux ou internationaux, ce qui explique que le développement local semble se situer souvent dans la couche intérieure de la société duale. L'espace local peut par son propre développement résister à une logique d'insertion ou de marginalisation induite par le développement industriel et urbain dominant. Il pourrait aussi n'être qu'une étape de transition douce vers une société post-industrielle dans laquelle ces espaces périphériques seraient inévitablement marginalisés.

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL EST UNE DÉMARCHE

Il existe au niveau local une pluralité d'acteurs, élus, socio-professionnels, associatifs. Chaque catégorie d'acteurs est constituée elle-même de plusieurs groupes qui peuvent avoir des intérêts différents, voire antagonistes. Chacun d'eux a plus ou moins confusément établi une stratégie propre de développement. L'ensemble reste dispersé, chaque groupe bloqué souvent par des stratégies adverses non explicites, les projets ne peuvent s'exprimer et prendre corps. L'animation, l'information, la formation sont les outils privilégiés de l'émergence des groupes et de leurs stratégies respectives. Il faut que chacun puisse se situer dans une nécessaire diversité du tissu économique et social et que l'animation offre une possibilité de confrontation, de négociation, voire d'affrontement, dans une pédagogie du développement local qui cherche à faire passer le maximum de partenaires du sectoriel au global. Naît ainsi au-delà de l'aspect festif et de réalisation symboli-

^{*} Chargée de mission à l'Association nationale pour le développement local et les pays

que, une prise de conscience d'une appartenance commune à un territoire et du jeu de la responsabilité de chacun des groupes sur cet espace.

Par ailleurs, nous affirmons qu'il ne peut y avoir d'arbitrage légitime que s'il fait suite à une concertation aussi ouverte que possible, utilisant démocratiquement toutes les méthodes de communication, y compris celles que les nouvelles technologies apportent.

Cette prise de conscience par les groupes des stratégies en jeu pour la valorisation de l'espace, s'effectue à travers les organisations professionnelles, sociales, culturelles, les relations de voisinage, la vie associative et civique, les structures d'animation, de formation, d'information.

L'articulation des réseaux suppose une animation organisée capable de repérer, de mettre en présence et d'aider à l'élaboration de projets qui confortent un projet global sur un espace.

On sait d'ailleurs que les projets que ces divers groupes élaborent sont liés à leur situation, à leur position économique et sociale. Il existe aussi des projets individuels qui doivent trouver dans le développement local les moyens de prendre corps et de s'articuler avec des réseaux.

L'hétérogénéisation progressive du milieu rural et une mobilité accrue des populations aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, donnent d'autre part naissance à des groupes socio-économiques, mais aussi à des catégories d'acteurs différents qui sont en situation de sécurité économique, mais en recherche de stratégie (cadres moyens, personnes du troisième âge) et qui ont des projets de développement local.

Ces différents groupes n'ont pas les mêmes stratégies de développement local, il faut aussi qu'il y ait rencontre de ces différents partenaires et négociations. A l'issue de cette négociation émerge une structuration du pouvoir local qui devrait normalement pouvoir arbitrer. Le développement local ne peut se développer que si un pouvoir local suffisamment structuré peut jouer un rôle d'arbitre dans une certaine durée.

Le point de passage obligé par le pouvoir local pose le problème de l'institutionnalisation du développement local. Celle-ci ne peut être que progressive. Trop précoce, elle stérilise les initiatives, empêche le bouillonnement créateur des débuts, oriente l'action de façon prématurée. Trop tardive, elle ne soutient pas l'expérience qui sans appui institutionnel, s'essouffie et perd en efficacité. La forme institutionnelle que peut prendre le développement local doit concilier l'exercice de la responsabilité des élus et le dynamisme des groupes socio-professionnels, associatifs.

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET SES PARTENAIRES

Le pays, pour se développer, doit acquérir au bout d'un certain temps, la reconnaissance de partenaires. Le pays doit devenir une structure de consultation.

La loi de décentralisation qui prévoyait un volet sur la participation des citoyens n'a pas vu le jour, non plus que celle qui devait concerner la coopération intercommunale. Le pays devrait pouvoir jouer un rôle, par exemple, dans la procédure de référendum d'initiative populaire à l'échelon inter mais aussi infra-communal (les quartiers urbains). Il devrait jouer un rôle dans les instances de coopération inter-communales. Les structures de pays devraient siéger aux conseils économiques et sociaux régionaux, et trouver une meilleure insertion dans la nouvelle méthodologie de la planification, aussi bien dans la phase d'élaboration que dans la phase d'exécution du Plan et de ses contrats.

Jusqu'ici, le développement local s'est fait surtout dans les interstices. Pour prendre de l'ampleur, les structures de pays doivent convaincre les éléments locaux des organisations professionnelles, des administrations, d'entrer dans le jeu. Ce sont les réseaux qui dans les pays peuvent être puissance incitatrice au décloisonnement, à la concertation.

Les chartes intercommunales peuvent être des outils de confrontation entre les acteurs économiques. Les structures de pays pourraient alors devenir des partenaires pris en compte par des échelons supérieurs. C'est ainsi que les communes bénéficiant de la charte sont obligatoirement consultées lors de la procédure de planification.

Cette prise en compte concerne aussi bien la planification économique que la planification spatiale. La procédure contractuelle qui se développe actuellement apporte des rapports plus sains que par le passé entre partenaires de différents niveaux géographiques et de différents statuts.

En fait, tous les échelons, inter-communaux, départementaux, régionaux, l'Etat, la Communauté européenne, sont des partenaires du développement local au même titre. Les pays attendent que ces divers échelons soutiennent réellement le développement local.

L'ETAT A UN RÔLE A JOUER POUR PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Le discours de l'Etat doit devenir opérationnel : qu'il soutienne réellement les associations qui font du développement local, qu'il reconnaisse l'importance des pratiques de développement local. Elles devraient, par exemple, être prises en compte dans les commissions de planification, être consultées sur les projets de loi qui touchent à ces problèmes. L'Etat devrait mobiliser la recherche pour le développement local (formation initiale, innovation) et inciter les administrations, les entreprises nationalisées, les réseaux bancaires, à soutenir cette démarche reconnue indispensable, Enfin, l'Etat devrait procéder à une certaine déréglementation. Des règles trop strictes, uniformes en matière d'équipements, de réglementation économique, font obstacle à la recherche de solutions locales adaptées, souples et innovantes.

En conclusion, le développement local, c'est l'ouverture et l'échange. Ce sont des groupes économiques et sociaux qui se lient à d'autres : recherche (diagnostic, apport technologique, évaluation), acteurs d'organisations professionnelles, administrations, pour dynamiser le tissu économique et social d'un espace en mettant en œuvre leurs projets. La négociation entre ces groupes, la création de noyaux puis de structures de développement local, conduisent à la constitution d'un pouvoir local arbitre et partenaire des échelons extérieurs de négociation.

Etienne BUTZBACH (maire-adjoint de Belfort) reprend différentes questions déjà abordées, en particulier les problèmes

cachent en fait deux réalités assez différentes que sont les grandes villes et la multitude des netites communes nurales. Derrière cette multitude, il v a à la fois richesse et faiblesse : richesse car autant de communes rurales, autant de gens qui participent, qui sont élus, qui ont une légitimité à pouvoir intervenir sur la vie locale. L'élément de faiblesse, est le fait que les movens, la capacité à pouvoir réellement intervenir, se trouvent limités par la taille même des communes. Est-ce qu'une réelle démocratie peut se vivre à l'échelon de cette multitude de petites communes, sans que des regroupements permettent que les moyens puissent s'articuler à la présence déjà d'une institu-

de relation département-commune. Derrière

ce terme générique - la commune - se

tion? C'est ce qui intéresse Etienne Butzbach dans la démarche des chartes intercommunales. Dans ce cas, pour lui, le hyatus entre la représentation et la participation est d'autant moins important que cette représentation est relativement massive. 10% de la population représentée dans un conseil, c'est autre chose que dans une grande ville où 45 personnes représentent les autres.

C'est le deuxième élément : dans les grandes villes, le problème de la participation est un problème majeur. Même si on le souhaite, on n'a pas les movens institutionnels de faire que les citovens s'emparent réellement du «pouvoir» dans les quartiers. Il cite l'exemple de Belfort où l'expérience des conseils de quartiers est à son sens un échec... Dans les lois de décentralisation, on n'a pas du tout abordé ce problème, comme on n'a pas du tout abordé la question des regroupements de communes (regroupements volontaires, comme les chartes...). Pour lui, on peut dire que la décentralisation a renforcé le pouvoir du département; or, à son sens, une véritable décentralisation nécessiterait que l'on gomme le département, en tant qu'autorité politique et administrative : c'est l'antithèse d'une formule démocratique actuelle et moderne. Renforcer le département, c'est renforcer un pouvoir clientélaire, de notables, ce qui va à l'encontre d'une réelle décentralisation.

Etienne Butzbach se demande — et demandera à Franck Sérusclat — comment trouver les moyens de régulation entre les «pays» et les régions, afin d'asseoir le pouvoir des «pays» face aux régions. Comment renforcer le pouvoir des «pays» face à un département renforcé, dans la mesure où le département fait tout sauf laisser la place à l'initiative communale?

Pour Franck SÉRUSCLAT, il est évident que dans les grosses villes il faut arriver à faire des quartiers, de véritables communes, si l'on considère que la vocation de la commune soit effectivement la participation du plus grand nombre. Ce ne sont pas les 40 ou 60 personnes élues au conseil municipal qui pourront à elles seules réussir la «démocratie» dans une grande ville.

Dans les lois de décentralisation, entre autres dans la loi PLM, on a oublié l'essentiel : donner le pouvoir de prélever l'impôt et de le gérer. Pourquoi? On n'a jamais obtenu d'un maire de grande ville qu'il se dépossède de ce pouvoir pour le donner à

des comités de quartiers. Prenant l'exemple de Grenoble où la tentative avait été faite, il en a souligné une conséquence : en raison de la distance prise entre le pouvoir municipal et le pouvoir des quartiers, celui-ci, en définitive, s'est retourné contre le pouvoir municipal, alors que normalement il aurait dû constituer son assise

Sur ce problème, il faudra bien un jour prendre une décision claire. Il en est de même pour les petites communes où il faudra avoir le courage de faire ce qui a été fait dans le reste de l'Europe, en fait reprendre la discussion de Mirabeau et Sieves, petites ou grandes communes. Il y a vraisemblablement des formules (à employer avec précaution...), fédératives ou fédérales. Concrètement, Franck Sérusclat verrait très bien les commu nautés urbaines, élues au suffrage universel, avec un champ de compétences très précises (urbanisme, voierie, etc.). Mais attention, pour Franck Sérusclat, aux structures «différentes»; on a l'impression qu'aujourd'hui tout s'organise comme si on avait une inquiétude grandissante envers le suffrage universel, comme si on ressentait le besoin de corseter ceux qui sont élus au suffrage universel, en mettant en place en fait des «contrepouvoirs». Où se retrouve le citoyen ládedans? D'autant qu'il ne pourra sanctionner que ceux qu'il a élus. On ne démonte iamais assez, à son sens, les perversités de certaines initiatives

Il rappelle que les «pays» si à la mode en ce moment, ont été lancés il y a 20 ans par la droite pour court-circuiter les réalités administratives, politiques et juridiques existantes, en particulier le département. Aussi met-il en garde : faisons attention à ne pas nous lancer dans quelque chose qui initialement avait pour but le démantèlement de l'unité républicaine. Unité ne veut pas dire uniformité; néanmoins, il reconnaît que le centralisme (en 1792) avait cette démarche (qu'aurions-nous fait, nous, à leur place?) qui a abouti à une uniformisation. On en constate maintenant les conséquences. Il n'en reste pas moins, pour lui, qu'il y a un certain nombre de grandes règles républicaines, très liées au sens du mot républicain : participer à la chose de la vie publique. Règles que nous devons protéger pour que l'élan qui fait que dans tout un pays dans le moindre recoin du pays - ces règles servent de références pour organiser la vie auotidienne.

Il existe d'autres conceptions et la société hésite toujours entre ces deux types de démarche: l'une dit, il y en a qui ont des capacités, des savoirs; ils doivent décider et les autres obéir; l'autre affirme non, d'où qu'on vienne, on a le droit de participer. C'est cela le fonctionnement de la République, qui crée une unité, dans un territoire aujourd'hui limité par un hexagone. Unité n'étant pas uniformité, je rejoins la recherche de projets spécifiques, mais s'instaurant et s'installant dans cette unité respectée, tout du moins jusqu'à ce qu'on en trouve une autre.

Pour un participant au débat, la participation des personnes à la gestion de la société dépend de la conception qu'on se fait de cette société. Ce peut être une conception fédéraliste. On peut aussi concevoir la société comme étant non pas des parcelles juxtaposées, mais comme des réseaux ouverts, etc. On pourrait aussi concevoir qu'au niveau local, on ne s'occupe pas seulement des problèmes considérés comme locaux... Pour cet

intervenant. la conception que nous avons de la société semble très archaïque. A son avis, la notion de «pays» n'est pas une «manœuvre» de la droite, c'est peut être à ce niveau que cela peut se passer.

AU COURS DU DÉBAT...

- Anne FROMENT fait remarquer à Franck Sérusclat que les «pays» se sont fédérés, non pas pour créer un contre-poupouvoir mais pour être entendus : il falluit prendre les moyens de montrer qu'il y a une réalité sur le terrain, qu'elle existe et qu'elle veut être prise en compte.
- · Franck SÉRUSCLAT répond qu'on ne peut résoudre les problèmes généraux au niveau local, il ne faut pas mélanger les situations. Quand on aborde le problème du quartier, il faut définir ses compétences, qui sont la quotidienneté de la vie et qui ne peuvent pas être la gestion de la ville. Cela nous met dans l'obligation de définir d'autres structures, d'autres compétences, d'autres responsables. La vision d'une autre organisation administrative, juridique de la France ne s'inscrit pas pour lui dans la continuité de ce qui existe. Quelle que soit cette organisation. nous devrons toujours avoir deux éléments en tête : l'unité républicaine et la participation réelle du citoven. Arriverons-nous à conduire partout et tout le temps cette adéquation entre les deux choses?
- · Pour Jean-Claude LE SCORNET, la notion de «contre-pouvoir» évoquée par Franck Sérusclat pose problème car il y a confusion notable entre ce qui relève de l'institution et ce qui relève du mouvement social. Dans le cadre strictement institutionnel, nous sommes en difficulté majeure toute idée un tant soit peu marginale aura beaucoup de difficultés à prendre une quelconque dimension face au suffrage universel. avec tout ce que représente l'idéologie dominante, les alienations. Par contre, le mouvement social, quand il est fort, est capable de réaliser un certain nombre de «contrepouvoirs». Dans la démarche, disons de la gauche traditionnelle, ces contre-pouvoirs n'ont de réalité que quand il y a mouvement social. Or, nous sommes dans une période où le mouvement social n'est pas capable luimême d'être porteur d'initiatives, de rapports de forces qui pourraient peser sur les institutions : nous sommes donc obligés, les uns et les autres, d'aller chercher dans les institutions, ce qui nous permet de faire quelques avancées, en tout cas limiter l'offensive de la droite. Pour la gauche traditionnelle. l'institution est l'élément essentiel des démarches et des avancées au niveau de notre société: nous, par contre, avons peut-être trop tendance à ne parler que du mouvement social

Jean-Claude Le Scornet a trouvé dans l'exposé de Franck Sérusclat, un peu réducteur, facile, de se réfugier derrière des concepts abrupts tels qu'unité républicaine, suffrage universel. En théorie, «Républicain» c'est participer à la chose publique. En fait, on s'aperçoit que le «Républicain» en question n'est qu'une forme de représentation et qu'il n'y a pas en fait participation réelle de la population. Ce byatus entre participation et représentation est un débat qui n'a pas fini d'être mené

sées, mais comme des réseaux ouverts, etc.

On pourrait aussi concevoir qu'au niveau local, on ne s'occupe pas seulement des problèmes considérés comme locaux... Pour cet structure communale, mais comment?

^{(1) (}a) Le pays est un territoire pertinent pour redécouvrir une identité collective et des solidarités

⁽b) Le développement auto-centré, ascendant et global peut être la voie permettant au plus grand nombre de «vivre et travailler au navs».

⁽c) Le développement local peut constituer un modèle alternatif

⁽d) Les structures du développement local présentent une grande hétérogénéité reflétant la diversité des situations et des

⁽e) Le pays ainsi conçu est un espace de démocratie et il a en tant que tel droit à être reconnu comme espace de développement

Comment à la fois regrouper les petites communes et démocratiser les grandes villes? Il s'étonne qu'on n'ait pas abordé le problème de l'économique car, à son avis, c'est souvent celui-ci qui commande la politique. Rappelant que de grandes multinationales ont des budgets supérieurs à certains Etats (General Motors par exemple dépasse le budget français), prenant l'exemple du Creusot, où pendant longtemps Schneider a été le féodal du Creusot (ce n'est que tout récemment que la gauche est majoritaire à la ville du Creusot...), il rappelle que de nombreuses dynasties industrielles ont créé leurs

monde rural dans les conseils généraux, il ne faut pas partir de ceux qui pensent que la structure «conseil général» est forcément obsolète : peut-être demande-t-elle à être modernisée (comment?). Omer Drigny termine son intervention sur la fascisation du pouvoir de droite : si nous avions affaire autrefois à une droite traditionnelle, de notables, défendant leur clientèle, depuis 81 nous avons affaire à une politique de stratégie nationale, passant par une reconquête progressive du pouvoir partant de la base la commune - en 1983, passant par un travail auprès des intellectuels. Face à cette stratégie. la gauche a fait preuve de myopie. nous devons nous ressaisir : quelles forces

politiques allons-nous reconstituer pour remettre en cause ce processus de «fascisation» du pouvoir?

- · M.DENIAU (conseil municipal de Vendôme) fait remarquer qu'il y a aussi ce qu'on appelle les villes moyennes. C'est encore autre chose. Peu de conseillers et d'élus vont chercher une philosophie chez Mirabeau sur le devenir des communes. Par contre, ils ont des aspirations. Un potentiel existe, mais on ne sait pas par quel bout le prendre : un grand nombre d'élus ont pris des responsabilités sans y être préparés. Il
- . Joachim LEBOT (conseil municipal S'il trouve excessive l'importance du de Bouguenais, 44) intervient aussi sur le problème de formation : pour lui, il ne faudrait pas réduire la formation des élus à une formation technique. Souvent l'une des carences des élus, à commencer dans sa commune, c'est celle de n'avoir jamais appris l'animation dans un mouvement de jeunesse ou d'éducation populaire. Cela veut dire que face à un groupe, ils «ont la trouille». Un élu, encore plus un maire, c'est avant tout un pédagogue. Ils peuvent ou doivent être ceux qui facilitent la communication, même si elle est conflictuelle. S'il n'est pas capable de faire cela, qu'il soit de gauche ou de droite, à son sens, il n'a pas qualité et légitimité pour exercer sa fonc-

Joachim Lebot rappelle qu'en 83 nous avons été nombreux a nous présenter aux élections, avec en tête la promesse du gouvernement que nous aurions un statut de l'élu. Nous l'attendons toujours!!! Demandons-nous ce que cela veut dire, au quotidien, pour un salarié, dans une commune de 20000 habitants

· Pour Roger WINTHERALTER maire de Lutterhach, ce qu'ils essayent de faire à Lutterbuch est possible ailleurs, dans la mesure où on en a la volonté et où on prend les risques que cela implique, par exemple de «sauter». Le drame, c'est que souvent les élus s'accrochent à leur pou-

Pour nous, être élu, ce n'est pas une rente de situation. Il faut encourager les gens à devenir des acteurs, avec tous les risques que cela comporte, y compris pour nous de ne pas novauter les associations. Une des critiques qu'il formule à la gauche, c'est qu'on n'a pas réussi - l'a-t-on voulu? - à ce que les gens deviennent des acteurs sinon, même quand les municipalités pas sent à droite, on aurait des militants sur le terrain qui réagiraient... On parle souvent de désintéressement. Les gens sont ce qu'ils sont, mais on n'a pas mis en place les moyens pour tenir éveillée la conscience

COMMUNE: CITOYENS,

ASSOCIATIONS,

INSTITUTION

Une chose est certaine : nous n'épuiserons pas le sujet cet après-midi!

Pareil intitulé laissait en effet entrevoir des espaces de réflexion et d'action sans limite. Pour ne pas nous disperser, nous proposons à l'ordre du jour de cette troisième et demi-journée de débats l'examen de la commune au travers des pratiques de ses acteurs privilégiés : élus locaux et militants associatifs. Ceux qui depuis hier sont l'objet du regard critique de nos invités universitaires, politologues, journalistes et autres observateurs et analystes distingués, ont cet après-midi la parole. Accusés, répondez!

Sans vouloir céder à la facilité des effets de tribune, qui opposeraient les acteurs de terrain en voie de notabilisation plus ou moins avancée aux observateurs objectifs des microcosmes territoriaux, je me permettrai

pourtant deux remarques.

La première, de pure forme, relève de l'agacement. Celui d'être percu comme un cobaye de l'expérimentation sociale et institutionnelle, cobaye que le triple qualificatif d'alternatif, d'écologiste et d'autogestionnaire conduirait automatiquement aux perversions masochistes d'une marginalité mal assurée. Situation de culpabilisation qui oblige chacun, élu et militant associatif, à la justification permanente de leurs actes face au double conservatisme de l'institution et du collectif. Si personne ici ne s'étonne de voir l'institution «institutionnaliser», c'est-à-dire s'opposer à l'innovation, nier le conjoncturel, essouffler les désirs, mépriser l'inorganisé... il serait par contre indispensable de s'interroger sur certaines formes d'impuissance collective à construire d'autres formes de relation démocratique à l'individu... que celle de la notoriété qui s'acquière par l'usage de la délégation de pouvoir. En d'autres termes, il est nécessaire de constater, pour l'analyser et le combattre, combien le collectif «notabilise» presqu'autant ses élus et ses responsables que ne le fait l'institution, qu'elle soit municipale ou autre.

Ma seconde remarque est liée au constat confirmé durant ces deux premières séances, de l'extraordinaire distanciation qui existe entre observateurs et observés. Aux premiers, l'analyse scrupuleuse des contextes, des avancées, des reculs, une perception qui du micro au macro agence actions et réactions, une réflexion qui d'aujourd'hui propose quelques hypothèses pour demain, bref tout ce dont ne disposent jamais les seconds, Sans accepter cette division des tâches, on pourrait, pour l'instant, s'en accomoder si celle-ci ne tendait pas à la dichotomie, à l'ignorance des uns par les autres. Quel public a le sociologue, le politologue, le chercheur? Sur quel bilan, vers quelles perspectives s'articule l'exercice solitaire du coureur de fond qu'est souvent l'élu local? En fait, comment relier action et réflexion, comment capitaliser une mémoire collective, comment, alors qu'intellectuels et acteurs de talent existent (si! si!), travaillent et ne nourrissent entre eux aucun a priori d'hostilité ou de mépris, comment, pourquoi n'arrive-t-ton pas à converger et ainsi à démultiplier capacités, initiatives... et crédibilité? Problèmes d'organisation, de diffusion de l'information, de confrontation qui supposent quelques avancées structurelles hors des sectarismes et de la groupuscularisation ambiante. Voilà sans doute une autre facon; notamment pour ceux investis dans les institutions locales, de revendiquer et de participer à la constitution d'un mouvement collectif cohérent avec leurs pratiques alternatives, écologiques et autogestionnaires.

Mais revenons à nos moutons, dans le pré carré des communes de l'hexagone en cette fin 1986. Force y est alors de constater combien ce qui faisait encore hier l'obiet de prophétie pessimiste est aujourd'hui dure réalité. combien la multiplicité des 36000 spécificités locales disparaît dans leur commune confrontation aux effets de la société duale. Ainsi, bien plus que les effets de la décentralisation, dont on a souvent dit qu'elle s'arrêtait à la porte des bureaux des maires, c'est à une nouvelle donne sociale que les communes doivent faire face. Le chômage, le rapport de chacun à son statut de travailleur actuel ou à venir, la casse des solidarités traditionnelles du monde du travail «reterritorialisent», comme le disait hier Michel Miaille, les rapports sociaux en des lieux d'autant plus limités que se dégrade la situation sociale des individus. De la cité au quartier, de l'immeuble à la cage d'escalier, leur espace se rétrécit tandis que s'exacerbent les tensions du mal vivre.

Vollà de quoi bousculer l'environnement des services gestionnaires municipaux et associatifs inadaptés aux nouvelles exigences de la période. La «panne» des modèles et des structures devient manifeste : de l'école au bureau d'aide sociale, de l'ANPE à la MJC, du service public au bénévolat, c'est la crise.

Crise qui fait de la cité le champ clos où échec scolaire, détresse sociale et racisme exacerbent les tensions, Crise qui met en difficulté le professionnalisme et les structures mêmes des secteurs socio-culturels traditionnels. qu'ils soient publics ou associatifs. Crise qui se développe dans un dépérissement de la vie militante collective et contribue à isoler davantage les acteurs de leur parti, mouvement ou association. Crise qui exige donc au niveau local de nouvelles stratégies du mouvement populaire (par exemple intervention économique des communes) pour de nouvelles solidarités (par exemple revenu social minimum garanti) et de nouvelles mobilisations (par exemple maison de chômeurs). Crise qui met en évidence les grandes insuffisances de la décentralisation, notamment en matière de moyens pour l'exercice de la démocratie locale (statut de l'élu local et associatif, nouvelle citovenneté, droit de vote des immigrés, etc.), au moment où aujourd'hui il faut tenir, Tenir? Comment dans ces conditions en effet résister et proposer? D'abord sans doute en dressant le bilan critique de nos pratiques. C'est ce à quoi maintenant Michel Carré, président de l'Association des élus écologistes, Etienne Butzbach, maire-adjoint de Belfort, Omer Drigny, responsable de la Confédération syndicale des familles (CSF), Maurice Imbert, sociologue, Jean Planchet, responsable départemental de la CNL, et Jean-Pierre Chantecaille, responsable des problèmes des citoyens et de la vie locale à la Ligue des droits de l'homme, nous invitent à débattre.

Messieurs, à vous la parole.

Jean-Claude LE SCORNET

LA DÉMOCRATIE LOCALE EN QUESTIONS

par Michel CARRÉ*

R oger Wintheralter a déjà parlé sur ce que je voulais dire. Parler de la démocratie locale, pour moi, c'est parler de l'Arlésienne. Mais je vais essayer de faire au mieux et de vous expliquer ce que mes camarades et moi-même pensons sur ce sujet. Je vais être court, car je pense que le principal sera le débat sur le sujet après les interventions des différents orateurs.

La commune constitue l'échelon de base de notre système politique et doit reconnaître aux citoyens le droit d'exprimer leurs choix. Lors des élections municipales de 83, les Verts ont fait de l'approfondissement de la démocratie communale l'un de leurs chevaux de bataille en proposant un certain nombre de propositions. Je vais donc vous les rappeler et peut-être les commenter brièvement.

La démocratie communale, c'est mettre en route une politique qui part des besoins réels des habitants et qui augmente donc le plus possible leur participation au «Pouvoir». Cela a pour but de rétablir la convivialité et la solidarité à l'intérieur de la commune en rendant à chaque citoyen la possibilité d'intervention sur son propre environnement. Les propositions que je soumets à votre réflexion et au débat sont :

- la consultation de la population par quartier ou au niveau de la commune sur les sujets d'intérêt communaux. L'initiative en revient soit au Conseil municipal, soit à une fraction (pourcentage) de la population. Cette consultation de la population ou référendum d'initiative locale ou populaire doit concerner toutes les personnes âgées de plus de 18 ans domiciliées dans la commune, sans distinction de nationalité et d'inscription ou non sur les listes électorales. Le résultat de cette consultation sera soumis au Conseil municipal et il donnera obligatoirement lieu à un débat municipal et à vote. Ce moyen d'expression supplémentaire entre les mains de la population doit lui permettre de se faire entendre. Cela fait partie de toute une panoplie d'instruments nouveaux de revitalisation de la démocratie que nous voulons promouvoir. Exemples : enquêtes publiques d'aménagement d'un guartier, de déclassement d'une zone, de l'implantation d'industries, de grands ensembles, d'un changement de POS, de l'aménagement de ZUP, ZAC, etc.
- droit de libre expression dans les bulletins municipaux, aux associations, partis, groupes de quartier, etc. et non un bulletin d'autosatisfaction et de propagande de la majorité municipale;
- panneaux de libre expression plus nombreux et surtout placés à des endroits passants;
- droit à la parole (interpellation au Conseil par un citoyen). Réponses données par les élus concernés ou par

l'équipe municipale sur le champ sauf peut-être sur des questions techniques nécessitant des réponses écrites et qui seront envoyées aux citoyens demandants;

- ouverture et extension des commissions municipales, y compris celle des finances;
- mise en place de commissions extra ou para municipales ouvertes aux citoyens directement intéressés;
- mise à disposition de citoyens de locaux de réunion style maisons de quartier;
- prise en compte par la municipalité des pétitions et étude de celles-ci par les parties concernées : municipalité, pétitionnaires, services techniques;
- droit à la population de connaître les différents plans d'urgence, genre plans ORSEC-RAD et consultation de ces différents plans en mairie;
- pouvoir effectif de la population quant aux budgets des différents services municipaux ainsi qu'au budget global de la commune, avec, bien sûr, explication par des personnes compétentes

Ainsi donc, qu'il s'agisse de notre cadre de vie quotidienne ou de toute autre question d'intérêt local, nous Verts, voulons adopter la même démarche : donner à la population la possibilité de s'exprimer et ce faisant, favoriser la démocratie de base. Hors de la participation de la population, il n'est point aujourd'hui pour nous, écologistes, de démocratie véritable. Nul doute que ceux qui prêchent la démocratie sans la mettre en pratique y trouveront à redire. Nul doute que ceux qui prônent une valorisation de la démocratie au quotidien s'en réjouiront et se saisiront de ces outils nouveaux. La démocratie locale, c'est encore bien plus, mais je ne vais pas monopoliser la parole pendant des heures, d'autres intervenants devant parler aussi; et d'autres avant moi ont déjà donné des pistes. De plus, sur ces points, les écologistes ont écrit de nombreux textes depuis des années, que ceux que cela intéresse les demandent.

Il est juste une remarque que je voudrais faire : la démocratie locale que nous préconisons est appliquée dans quelques communes sur des milliers et je renvoie dos à dos nos édiles de droite comme de gauche. Je rappelle qu'être maître d'une municipalité moyenne ou grande est un moyen juteux pour financer son parti et que si la population avait un véritable droit de regard, il n'y aurait sûrement plus de sinistres magouilles de fric... Mais, pour tout cela, il faut que les gens se prennent en main, que le mouvement social existe vraiment.

UN ALTERNATIF DANS UNE MUNICIPALITÉ D'UNION DE LA GAUCHE

La Convergence autogestionnaire au conseil municipal de Belfort - éléments de bilan à mi-mandat

par Etienne BUTZBACH *

V ouloir résumer dans une communication de 15mn trois ans et demi de participation mouvementée à la vie du conseil municipal de Belfort, les avancées, les reculs, les espoirs, les frustrations, le caractère éminemment contradictoire des problèmes rencontrés et parfois résolus, tient de la gageure. Je ne m'y hasarderal donc pas. Dans cette tentative de bilan à mi-mandat, j'exposeral quelques uns des problèmes les plus saillants que nous avons rencontrés, les lignes de force que nous avons suivies tout au long de notre intervention, les premières grandes leçons que nous pouvons tirer de l'expérience en cours.

Tout d'abord, une précision. Le «nous» employé plus haut n'est pas un pluriel de majesté. Il exprime une réalité : le travail, les actions dont je vais parler sont avant tout l'œuvre d'une équipe. L'adjoint «alternatif» (¹) est forcément, en tant que représentant, porte-parole institutionnel, le symbole visible, «médiatisé», de l'existence du groupe. Mais, sans faire intervenir le réseau militant qui s'est progressivement constitué entre 1978 et 1983, on ne peut comprendre la dynamique alternative qui cherche à se développer dans la ville.

C'est ce réseau qui est plus ou moins formalisé au sein de la Convergence autogestionnaire. La Convergence fonctionne en assemblées générales, en groupes de travail, édite tantôt un bulletin interne, une revue, une lettre d'information et de débat et compte trois représentants au conseil municipal : deux conseillers municipaux et un adjoint. L'accord électoral conclu avec nos partenaires (PS-PCF) nous considérait comme un groupe politique à part entière, le troisième groupe au sein de la liste de gauche, avec tous les avantages d'un tel statut : assistant d'élu, bureau, tribune libre dans la revue municipale. Après la victoire (au deuxième tour), nous échoient des représentations dans un grand nombre de conseils d'administration et, pour l'adjoint pressenti, la responsabilité du secteur municipal de la jeunesse, et celui de l'immigration. Cette dernière délégation d'adjoint, non prévue au départ, est créée par Jean-Pierre Chevenement à la suite du climat raciste dans lequel s'étaient déroulées ces élec-

Mais comment pratiquer autrement la politique? Et pour quel contenu, pour quelle(s) autre(s) politique(s) concrète(s)? J'exposerai brièvement les réponses que nous avons tenté d'élaborer pour présenter ensuite ce que la participation à la gestion communale a pu nous apporter.

UNE AUTRE FAÇON DE FAIRE DE LA POLITIQUE?

Nous faisons deux constats auxquels correspondent deux séries de propositions :

 la politique politicienne dépossède le citoyen de son pouvoir de participation aux décisions le concernant; il faut un autre rapport élu-citoyen; il faut d'autres moyens pour les élus (formation, statut...);

 la commune peut être un lieu privilégié de l'expression des besoins et de prise de pouvoir pour la population.

Encore faut-il que l'équipe municipale en place ne se limite pas à gérer plus ou moins correctement la commune, mais suscite une dynamique permettant la prise de responsabilité d'un plus grand nombre de citoyens. Or, en fait, l'exercice des fonctions électives communales permet très vite de confronter ces idées générales aux dures contraintes de la réalité. Le contre-exemple que représente la mise en place de conseils de quartiers à Belfort nous oblige à préciser notre analyse et nos propositions.

LES OBSTACLES A LA DÉMOCRATIE

Il existe indéniablement des obstacles très importants pour l'exercice de la démocratie dans une ville de 50 000 habitants ;

- Le conseil municipal n'est qu'une instance d'enregistrement, un parlement en réduction où ce qui importe n'est pas tant la discussion de rapports automatiquement adoptés par la majorité, que la facon dont les médias vont rapporter la séance. Pour chacun des groupes en présence il s'agit de mettre en valeur l'image qu'il veut donner à la population. Cette fonction tribunicienne du conseil est accentuée par la composition des différents groupes politiques en présence : dans le groupe majoritaire de gauche on trouve un député-maire-conseiller régional, un président du conseil général-conseiller régional. un sénateur, un ancien maire (1977-1983) président du district, un ancien chef de cabinet ministériel: et dans l'opposition, un député-conseiller général, un ancien maire (1974-1977), un conseiller général-conseiller régional. Nous ne pouvons sur ce terrain là que tenter nous aussi de faire passer un message, faire comprendre nos prises de positions.
- Les conseillers municipaux n'ont qu'un pouvoir très limité. Ils ne bénéficient d'aucune décharge d'heures. C'est en plus de leur travail qu'ils doivent participer aux diverses réunions auxquelles il est indispensable d'assister s'ils veulent suivre certains dossiers.
- Le pouvoir est en fait concentré dans la municipalité et, dans un petit groupe d'élus comme le nôtre, tout repose sur l'adjoint.

Mais avant d'apprécier la marge de manœuvre dont peut disposer un élu alternatif pour la réalisation de politiques sectorielles, je présenterai une tentative avortée d'amélioration des procédures démocratiques à travers la mise en place de conseils décentralisés dans les différents quartiers de Belfort.

LES CONSEILS DE QUARTIER : LA DÉMOCRATIE A RECULONS

La définition des conseils de quartier avait été l'objet de vives discussions avec nos partenaires socialistes lors de l'élaboration du programme municipal présenté aux électeurs en mars 1983. Désirant cantonner le rôle de ces conseils dans un domaine très précis — gestion des trottoirs, des rues, de l'éclairage public...— nos partenaires souhaitaient surtout par ce moyen montrer à la population que «gèrer, ce n'est pas simple!», tout en l'impliquant dans des choix quotidiens pour résoudre de petits problèmes qui, non résolus, peuvent entraîner grogne et mécontentement : un trottoir impraticable par une personne âgée, des nids de poules dans une rue, des conditions de circulation dangereuses pour les enfants...

Sans sous-estimer ces réalités, il nous semblait extrêmement restrictif de limiter le champ possible d'intervention de ces conseils et nous avons exigé qu'ils puissent traiter à la demande d'autres questions concernant la vie sociale, culturelle, qu'ils puissent avoir un budget minimum pour l'information, la formation, et que soit pensée l'articulation conseil de quartier vie associative. L'accord s'était ainsi fait sur un texte suffisamment vague pour l'utiliser à notre convenance.

Mais, très vite, les événements ont pris une tournure contraire à ce que nous espérions et ce sont les propositions

Conseiller municipal avec délégation d'adjoint de Fontenay-sous-Bois (Val-de-Mame), président de l'Association nationale des élus écologistes

^{*} Adjoint au maire de Belfort (Territoire-de-Belfort)

étriquées du PS qui ont pris corps. Une charte très formaliste était adoptée : comité de synthèse largement désigné par les élus municipaux, inscription à des groupes de travail aux thèmes à combien mobilisateurs (voirie, trottoirs, bâtiments communaux...). Ce formalisme excessif et cette délimitation étroite des sphères d'activité aboutissait en deux années de fonctionnement à vider de tout contenu cette idée de conseils de quartiers. L'animation en était confiée à des conseillers municipaux, sans formation ni movens d'animation réels, plus souvent soucieux de contenir les débats dans des limites qu'ils pensaient acceptables pour la mairie que d'en faire un lieu de confrontation d'opinions et de propositions. Après un relatif investissement des militants «convergents» dans ces conseils, nous les avons actuellement désertés pour la plupart. Certains d'entre nous se sont épuisés à des batailles sans fin pour faire «passer» un article dans la revue municipale, pour obtenir une formation de base qui a été mise en place deux ans plus tard, alors qu'il n'y avait plus personne.

Actuellement, ces conseils réunissent entre 5 et 15 personnes, plus ou moins réqulièrement. Il s'agit principalement de gens politisés de droite ou de gauche. Ils ont surtout pour fonction de donner leur avis sur le plan d'amélioration des trottoirs et des rues. La municipalité les utilise également comme caution lors de l'adoption d'un aménagement particulier — «c'est adopté avec l'accord du conseil de quartier»!!! Un seul de ces conseils nous a permis d'engager un travail de quartier. Mais surtout, à travers cet échec, c'est la proposition même de conseil de quartier qui est durablement discréditée à travers cette expérience qui n'a en aucun cas fait progresser la vie démocratique locale. Et nos interrogations premières demeurent. Comment penser la décentralisation dans une ville moyenne? Comment favoriser la prise de décisions par les citovens eux-mêmes? Quels types de structure mettre en place : conseils élus au suffrage universel, fonctionnement en assemblée générale, en groupes de travail, participation individuelle, associative? La mise en place de structures par «en haut» n'est-elle pas responsable de l'échec? N'aurait-il pas fallu commencer par un ou deux quartiers volontaires? Mais aussi : comment progresser dans la définition du guartier? Comment éviter le localisme, l'esprit de clocher? Quels sont les types de décisions décentralisables et ceux qui ne le sont pas? Quel sens peut avoir la mise en place de conseils de quartiers sans modification des autres échelons décisionnels? Vaste champ de réflexion pour l'Alternative.

Mais un meilleur fonctionnement de la démocratie n'est amais qu'un moyen d'affirmation et de confrontation des opinions, d'expression des aspirations, de détermination d'orientations, de prise de décisions, à travers lequel peuvent s'élaborer des propositions politiques alternatives.

LA MISE EN ŒUVRE DE POLITIQUES ALTERNATIVES?

Pour nous, mettre en œuvre des éléments de politique alternative, c'est favoriser le développement d'expérimentations, d'activités conformes aux valeurs d'autonomie, de solidarité, d'écologie, qui fondent l'identité de la «convergence autogestionnaire», et ce dans les domaines de l'emoloi, de l'immigration, de l'éducation et de la formation, de la santé, de la culture...

La négociation du contrat communal - le programme «Belfort Démocratie» dont l'ai déjà parlé plus haut - nous a permis de développer un certain nombre d'idées auxquelles nous tenons : création d'activités nouvelles, conseil de jeunes, conseils d'ateliers dans les services municipaux, jumelage Nord-Sud.

Les conditions de réalisation de ces propositions, lorsqu'elles se sont réalisées(!), illustrent toutes les limites d'un tel programme. Néanmoins, dans certains secteurs dont nous avions la gestion - l'immigration, la jeunesse - nous avons pu tenter de mettre en place des politiques différentes.

L'IMPUISSANCE DES MINORITÉS

Penser pouvoir influer la politique d'ensemble d'un conseil municipal lorsqu'on est ultra minoritaire au sein du conseil, est illusoire. Il faudrait maîtriser l'ensemble de ce qui se passe,

dans les différentes délégations d'adjoint, dans la vie économique, sociale, associative locale, avoir toutes les informations au bon moment pour saisir l'ensemble des opportunités, faire les interventions adéquates, connaître tous les recoins du budget, toutes les subtilités des procédures administratives, sentir les «coups» qui partent... urbanisme, social, culture, éducation, sport... autant de secteurs, autant de budgets, autant de services

Mais s'il n'est possible que d'influer «à la marge», il faut pour cela se tenir au courant, connaître les tendances évolutives dans chacun des secteurs. La municipalité - la réunion hebdomadaire du maire et de ses adjoints - devrait être un lieu d'échange d'informations. C'est plus souvent la foire d'empoigne sur des aspects mineurs de la vie communale ou l'occasion de règlements de comptes entre PCF et PS.

LE RELATIF POUVOIR DE L'ADJOINT

Une position d'adjoint au sein de la municipalité permet cependant de mettre en œuvre une politique dans le champ de compétence de la délégation, sous certaines conditions :

- il faut, bien sûr, ne pas contrevenir au contrat de confiance passé avec le maire; le «gouvernement» municipal reste très hiérarchisé, les adjoints n'ont pouvoir dans un secteur d'activité municipal déterminé que par délégation expresse du maire; c'est un premier élément de contrainte;

 le deuxième élément de contrainte est lié à la nature même du pouvoir de l'élu : ce n'est pas lui qui réalisera les orientations qu'il aura pu contribuer à définir, ce sont avant tout ses différents interlocuteurs - l'administration, les professionnels, les associations, les habitants...

L'élu «alternatif» ne peut que favoriser la concertation, être à l'écoute du terrain, enrichir le débat d'idées, impulser certaines actions, déceler des opportunités, trouver des financements, en bref, dégager des espaces de liberté dans lesquels pourront s'engouffrer les partenaires éventuels.

Dans quelle mesure avons-nous pu réaliser ce schéma idéal? L'action menée dans le domaine de l'insertion des populations d'origine immigrée peut illustrer une telle problé-

L'EXPÉRIENCE BELFORTAINE DANS LE DOMAINE DE L'IMMIGRATION

A Belfort, 13% de la population est d'origine étrangère, et, pour plus de la moitié, de culture maghrébine. Souvent installées depuis 15, 20 ans, voire parfois depuis la Libération, ces familles sont une composante à part entière de la communauté belfortaine, une ouverture sur le monde méditerranéen. Mais la politique d'attribution des logements HLM a créé de véritables ghettos, confondant cas sociaux et familles immigrées. Cette pratique est responsable aujourd'hui de situations tendues dans certains quartiers de ZUP. Permettre l'insertion de ces communautés, faire comprendre à l'ensemble de la poulation belfortaine que la richesse d'une ville ce sont les femmes et les hommes qui la composent, tels sont les enjeux d'une politique menée par la mairie dans ce domaine. C'est une question clef que doit résoudre la société française contemporaine et à laquelle doit répondre une formulation alternative des règles du jeu social. C'est pourquoi notre groupe d'élus a jugé important de prendre en charge cette responsabilité, qui n'était d'ailleurs pas vraiment convoitée par d'autres membres de l'équipe municipale

Nos points d'appui pour cette démarche étaient donc de trois sortes : une bonne connaissance du problème, un minimum de réseau militant et la confiance du maire. Ces marges de manœuvre se sont trouvées renforcées par la possibilité d'utiliser la procédure des contrats d'agglomération. Une négociation directe avec l'Etat a ainsi permis d'obtenir rapidement des fonds sans que la commune ait trop d'effort financier à consentir dans un premier temps.

Et trois années de travail ont permis d'obtenir quelques résultats : remise en route d'un centre culturel de quartier approprié collectivement par l'ensemble des communautés, une opération de réhabilitation menée en étroite concertation avec les habitants, le jumelage de Belfort avec la ville algérienne de Skikda, la création ces jours demiers d'un centre d'information et de formation sur les cultures méditerranéennes en étroite relation avec la CIMADE, l'ASTI, le MRAP, SOS Racisme, l'ATMF (2) ; et aussi, aboutissement logique du réseau ainsi consolidé et tissé depuis trois ans, la lutte victorieuse pour le retour d'un travailleur algérien expulsé en septembre dernier, victime de la loi Pasqua. Un premier objectif poursulvi à travers ces actions est l'émergence parmi la population et en particulier parmi les jeunes, de responsables, de cadres associatifs.

La valorisation des différentes communautés devrait par ailleurs contribuer à s'attaquer aux racines du racisme ambiant : Le Pen a obtenu près de 20% des voix dans les quartiers populaires lors des dernières consultations électora-

Mais, répétons-le, cette action n'a pu être menée à bien que parce que nous avons pu combiner sur une question «sensible», une bonne connaissance du terrain, un réseau militant et une position institutionnelle forte

L'ACTION ALTERNATIVE MINORITAIRE : UN BILAN CONTRASTÉ

LE DILEMME : INEFFICACITÉ OU RÉCUPÉRATION

«Qui mais - diront certains à juste titre - plus vous agissez ainsi, plus vous valorisez le PS», car enfin, pour beaucoup de gens. l'image qu'ils ont de la mairie, c'est celle du maire et du groupe politique dominant, le PS, «et ce que vous faites est soit contrecarré comme pour les conseils de quartier, soit récupéré, comme pour l'immigration». Globalement, et sans analyse plus précise, ce constat pourrait être formulé ainsi, mais pour nous, ce bilan (3) à mi-mandat est nettement plus contrasté.

- Il est vrai que les actions positives ou percues comme telles que nous avons menées valorisent l'ensemble de l'équipe municipale: et de la même facon, on nous reprochera indistinctement tout dysfonctionnement municipal : nous participons au pouvoir, nous sommes «dans le même sac».

- Il est vrai que sur des problèmes importants nous avons été jusqu'à présent parfaitement inefficaces : malgré nos violentes mises en garde, les conseils de quartiers sont devenus ce qu'ils sont; malgré nos critiques constantes, nous n'avons pu peser sur la politique culturelle de la ville, ni sur la politique en matière d'urbanisme ou de logement, sauf pour de rares exceptions.

LES ACQUIS : EXPÉRIMENTATION ET CRÉDIBILITÉ

Mais il est vrai aussi que grâce à nos positions institutionnelles

- nous avons maintenu et renforcé un réseau militant de gens qui ne veulent pas se résigner dans le contexte de démobilisation ambiante:

 nous avons dû dépasser le stade d'idéologues pour acquérir un statut de personnes capables de produire des idées et des propositions crédibles, prenant en compte les réalités locales:

 nous avons pu étendre le champ d'expérimentation sur le plan local d'une façon beaucoup plus large que nous n'avions pu le faire jusqu'alors : centre de santé expérimental. magazine vidéo jeune, atelier informatique, maison du rock, centre des cultures, entreprise intermédiaire, association solidarité-emploi, animation-jeune de quartier...

- nous avons acquis une certaine «surface» politique locale : intervention régulière dans la presse écrite et audiovisuelle, scores électoraux honorables en mars 86 dans un contexte difficile - 4% en movenne sur la ville, 5 à 7% dans les quartiers où nous sommes bien implantés:

- nous avons pu parfois pousser nos partenaires à s'engager dans des actions un peu plus énergiques dans certains domaines (PS et immigration par exemple).

Mais tout cela reste très fragile : le risque d'éparpillement est grand face aux multiples sollicitations quotidiennes - nos positions institutionnelles sont limitées (1 adjoint) et sans perspectives de changement d'ici 1989 - le renouvellement du réseau militant se fait très lentement - et surtout, l'absence d'une force régionale ou nationale relavant le travail local pèse lourdement sur la crédibilité de nos propositions politiques.

Le véritable test de notre action municipale, le bilan «grandeur nature» sera le prochain renouvellement du conseil municipal. Serons-nous capables de capitaliser ces six années de pratiques communales «alternatives»? Saurons-nous à notre niveau, favoriser l'apparition d'une nouvelle militance, de nouveaux acteurs sociaux?

LES MUNICIPALES DE 1989 : DES ALLIANCES NÉCESSAIRES

En conclusion, l'ai beaucoup parlé de ce que je pensais de notre action à la mairie depuis trois ans, mais l'ai assez peu décrit la position de nos partenaires de gauche, si ce n'est en termes de «défiance», «contrat respecté ou non».

Nous ne nous sommes au départ fait aucune illusion sur le rôle d'aiguillon que nous ne pouvions ni n'avions envie de iouer. Notre alliance est politique : l'accord s'est fait sur un programme et sur des moyens, comme la reconnaissance de notre identité politique alternative en tant que telle. J'ai dit ce qu'il en était de la réalisation de ce programme, de ce que chacun y mettait en fait. L'espace, le jeu possible pour les alternatifs dans le partenariat avec la gauche traditionnelle. c'est celui qui existe entre le discours de gauche - la démocratie, la solidarité, l'autogestion (!) - et la pratique politique «réellement existante» - une gestion municipale parfois fort peu différente de certaines villes gérées par la droite, un comportement de notables «classiques». Pour s'emparer de cet espace, il faut combiner le foisonnement d'idées et de propositions concrètes avec l'instauration d'un rapport de forces articulant l'intervention des acteurs sociaux, la mise en œuvre des réseaux militants et l'utilisation des moyens conférés par les positions institutionnelles.

Les municipales de 1989 sont une échéance politique capitale pour une éventuelle progression institutionnelle de l'alternative. La conquête de telles positions est indispensable pour relayer et pérenniser notre action dans la société civile. Encore faut-il que nous sachions négocier les alliances nécessaires, sur des bases suffisamment claires pour pouvoir agir

J'ai soulevé plus de questions que je n'ai apporté de réponses. Des journées d'études comme celles que nous avons aujourd'hui alimenteront un débat national qui devra nécessairement approfondir ces thèmes.

- (1) Faute d'une définition politique précise du terme alternatif, je l'emploierai ici dans l'acception qui en a été donnée par Fieder Wolf et Alain Lipietz lors des journées d'études de l'AERIP en janvier 1986 ou, pour «dire vite», au sens «vert-allemand» du terme
- (2) MRAP: Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples CIMADE : Comité inter-mouvements auprès des évacués -- Service œcuménique d'Entraide ASTI: Association de soutien aux travailleurs immigrés ATMF: Association des travailleurs marocains en France
- (3) Cette rapide analyse ne peut prétendre être complète et, volontairement, n'aborde pas un élément important : le contexte politique national dans lequel s'est déroulée cette première partie du mandat municipal - 1983-1986 - la gauche est au gouvernement, la décentralisation est mise en place. En quoi cet environnement a-t-il influencé positivement ou négativement notre action? En quoi a-t-il accru ou diminué nos marges de manœuvre? C'est ce que nous devrons analyser en comparaison de la période qui s'ouvre aujourd'hui.

PRATIQUES ASSOCIATIVES ET POUVOIR MUNICIPAL

par Maurice IMBERT *

es transferts de compétences opérés par les lois de décentralisation entre les services d'Etat et les collectivités territoriales ont pour effet premier d'élargir le champ de responsabilités des communes et de poser en termes nouveaux les problèmes de la gestion et de l'administration communale.

L'extension des pouvoirs et des capacités d'intervention de l'Institution municipale dans des domaines jusqu'alors réservés à la puissance étatique rapproche sans nul doute les citoyens des centres de décision dans de nombreux domaines qui conditionnent directement la vie quotidienne : habitat, transports, services collectifs, environnement, etc.

Le fait est, d'autre part, que la décentralisation n'a pas seulement pour effet de redistribuer les rôles entre les différents échelons de la puissance publique. Le redéploiement des compétences de l'Etat central en direction des collectivités territoriales implique plus fondamentalement un élargissement du pouvoir de délibération et de décision des élus politiques, dans des secteurs jusqu'alors dominés par la logique normalisatrice et souvent anonyme des appareils administratifs. Avec la mise en œuvre de la décentralisation, se dessine un mode de gestion des affaires publiques dont il y a tout lieu de penser qu'il offre une plus large prise au débat politique.

On conçoit, dans ces conditions, que les perspectives de renouvellement des politiques communales ouvertes par la décentralisation puissent être considérées comme l'occasion d'un ressourcement de la démocratie locale, et comme une opportunité privilégiée d'élargissement de la participation des citoyens à la conduite des affaires de la Cité. Telle est, en tout cas, l'une des questions qui polarisent aujourd'hui les réflexions sur le mouvement associatif et sur son devenir, et qui prend d'autant plus de relief que l'action militante des associations a été souvent, dans le passé, un initiateur fécond des politiques publiques développées en matière de santé, d'éducation, de loisirs, de culture, de logement, d'environnement et de développement.

C'est un fait aussi que le mouvement associatif s'est toujours prévalu d'un ancrage privilégié à l'échelle de la commune, lieu reconnu par excellence de l'exercice de la démocratie participative et de l'apprentissage de la vie civique.

De cette première série d'observations, on peut déduire que la décentralisation ouvre des perspectives nouveiles à la pratique associative à l'échelon communal. Mais la question reste largement ouverte de savoir quelles seront les formes d'action et les modalités de participation des associations à l'animation et à la gestion des collectivités locales.

Il ne peut y avoir de réponse simple à une telle question, ne serait-ce qu'en raison de l'extrême diversité des formes associatives, mais plus encore en conséquence du fait que les rapports entre le mouvement associatif et le champ politique resteront sans doute largement dépendants, dans le futur comme par le passé, des aléas des conjonctures sociales, économiques, politiques et culturelles.

Plutôt donc que de conjecturer sur un devenir qui s'avère extrêmement hypothétique, le mieux à faire, nous semble-t-il, est de tirer parti des enseignements que nous livre à ce propos l'expérience passée et présente du mouvement associatif, d'où nous pouvons du moins dégager une vue plus claire et mieux assurée des conditions qui déterminent sa position et son action dans le champ social et politique.

Tel est le parti qui inspire les observations, développées ci-après. Pour les besoins de l'exposé, elles ont été groupées en trois rubriques distinctes, conduisant à examiner successiment : les facteurs de développement et d'évolution de la pratique associative — les modalités d'inscription du mouvement associatif dans le champ politique.

On se gardera toutefois d'oublier que les évolutions observées de ce double point de vue sont étroitement interdépendantes et qu'il convient donc d'être extrêmement attentif à leurs interférences.

SITUATION ET TENDANCES D'ÉVOLUTION DE LA PRATIQUE ASSOCIATIVE

Le premier constat qu'appelle un examen rétrospectif de la pratique associative au fil des dernières décennies est celui d'une évolution «en dents de scie», caractérisée par une succession d'avancées et de reculs.

Très proches de nous, les années 70 ont été marquées par un véritable "boom" associatif, que traduisent de manière spectaculaire les statistiques annuelles de déclarations d'associations nouvelles. Cette progression s'est amorcée en 1965 avec 17000 créations, et s'est poursuivie régulièrement jusqu'à atteindre les chiffres de 23600 en 1976, 32700 en 1977, plus de 34000 en 1978. La progression observée en 1977 constitue un record absolu, avec un accroissement en un an de près de 40%.

L'interprétation d'un tel phénomène requiert quelques précautions. Ainsi l'expansion observée en 1965 s'avère-t-elle en partie due à la promulgation de la loi de 1964 organisant les associations communales et intercommunales de chasse agréées. De même, les lois de 1971 sur la formation professionnelle continue et la promotion sociale ont suscité la multiplication soudaine d'organismes de formation relevant du régime juridique de l'association. En 1977, au cours des mois précédant les élections municipales, on devait enregistrer un contingent important d'associations nouvelles de soutien des listes de candidats, dont il y a tout lieu de penser que beaucoup furent vouées à une existence éphérnère. Ces réserves étant faites, il ne fait nul doute que le mouvement associatif a fait preuve, durant cette période, d'une vitalité tout à fait remarquable. En témoigne notamment l'intérêt qu'il a suscité dans la presse de l'époque, ainsi que dans les travaux des spécialistes des sciences sociales. Le fait est aussi, que la conjoncture sociale et politique de cette période se prêtait favorablement à l'ouverture de nouveaux espaces d'action au profit des asso-

Les premiers symptômes de la crise économique à laquelle nous sommes aujourd'hui confrontés ne laissaient guerre présager alors une aggravation aussi soudaine et profonde. En revanche, la détérioration du cadre de vie et des conditions d'existence résultant d'une urbanisation forcenée mobilisait les énergies et les revendications. Des mouvements sociaux nouveaux, souvent sporadiques et spontanés à leur début, ouvraient la voie à de nouveaux champs et à de nouvelles formes d'action collective : ainsi de la lutte contre le nucléaire et pour les énergies nouvelles, de la défense de l'environnement et de la protection de la nature, de la défense des mal logés, de la renaissance des régionalismes, etc.

Se développant pour la plupart en marge des organisations syndicales et politiques traditionnelles, ces mouvements

* Sociologue, chercheur au CNRS

sociaux ont impulsé une vitalité nouvelle à l'action collective et à la pratique associative. Sans doute ont-ils contribué aussi à susciter un effort de renouvellement au sein même du champ politique. Leur inspiration se retrouve en tout cas dans les expériences engagées au plan local pour le développement de la démocratie communale, tant en Italie (Bologne), qu'en Espagne (Barcelone) et en France où ces initiatives municipales avaient pour cadre d'expression le mouvement des Groupes d'Action Municipale (GAM). Le mouvement des Pays, amorcé par quelques initiatives isolées dès les années 60, devait connaître en milieu rural un essor analogue durant la même période.

Tout aussi significatif est le fait que la politique étatique de la fin des années 70, celle donc des dernières années du septennat giscardien, a été marquée elle aussi par l'affirmation d'une plus grande ouverture de la puissance publique à la participation associative, dans les secteurs les plus divers : action éducative, sociale et culturelle, politiques du cadre de vie, etc.

En 1975, une commission était créée à la demande du président de la République sous la présidence de P. Delmon, en vue d'étudier les moyens d'accroître la participation des Français à l'amélioration de leur cadre de vie. Au même moment, le ministre de l'Equipement déclarait, dans un article publié par Le Monde: «Faisons place aux associations et aux différents groupements d'usagers. Souvent parce que l'information sur ce qui mobilise n'a pas été faite, ils se dressent contre les responsables... Pourquoi ne pourraient-ils pas devenir des groupes d'usagers actifs proposant des solutions constructives?»,

Plusieurs commissions réunies pour la préparation du 7° Plan se faisaient à leur tour l'écho des mêmes préoccupations, de même que le rapport d'O. Guichard sur la Réforme des Collectivités locales, et celui du «Comité d'Etudes sur la violence», la criminalité et la délinquance présidé par A. Peyrefitte qui stipule dans la recommandation 21 d'«encourager la vie associative par des subventions municipales et la mise à disposition de locaux ou d'espaces libres de nature à être aménagés par les associations elles-mêmes» Dans l'ouvrage de R. Lenoir, Les Exclus, le thème de la participation civique occupe une place de premier plan.

A considérer la situation présente, force est de constater que l'environnement politique, social et culturel dans lequel s'inscrit la mouvance associative s'est profondement modifié en moins de dix ans. Après avoir polarisé le discours politique et l'attention des observateurs de la vie sociale, le fait associatif semble à nouveau reléqué à un niveau subalterne. pour ce qui concerne du moins la place qui lui est reconnue sur la scène publique. Ce déclin «médiatique» ne saurait bien sûr être interprété comme un signe de recul ou de crise de la pratique associative elle-même. Du moins éclaire-t-il de manière significative le caractère éminemment fluctuant de l'impact de la dynamique associative sur la scène politique. Le fait est par exemple que, si les thèmes de la démocratie locale et de la participation ont largement dominé la campagne des élections municipales en 1977, ces thèmes s'averent aujourd'hui subordonnés aux préoccupations devenues dominantes de la défense de l'emploi, de la formation des jeunes, de la limitation des charges fiscales, voire de la sécurité

C'est dire que les rapports du mouvement associatif avec le champ politique ont étroitement partie liée avec les fluctuations des conjonctures économiques et sociales, dans la mesure précisément où la dynamique associative comme l'action politique sont en prise avec les revendications collectives et avec les besoins sociaux propres à chaque époque.

L'historique des rapports Etat/Associations dans le secteur de l'action sociale et socio-éducative est, à cet égard, particulièrement éclairant. De la fin du siècle dernier jusqu'à la dernière guerre mondiale, les expériences développées en matière de colonies de vacances, d'activités périscolaires, de loisirs de nature, d'innovation pédagogique, etc., ont été pour l'essentiel le fait des associations. En l'occurence, ces dernières ont anticipé les politiques développées aujourd'hui par la puissance publique en ces différents domaines.

Or, les conditions dans lesquelles s'est opéré ce transfert de responsabilités, du secteur associatif aux appareils d'Etat, sont révélatrices de la pluralité des enjeux (politiques, sociaux, idéologiques et culturels) qui sont au principe de telles reconversions. Pour ce qui concerne le cas du secteur socioéducatif dont il est ici question, le déploiement de la politique étatique au détriment de l'initiative des associations impliquait des enjeux proprement politiques, dont la manifestation a culminé dans le conflit ouvert en 1965 entre J. Comiti, secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux Sports, et les associations concernées, groupées dans le GEROGEP.

Il y a eu incontestablement en cette affaire une volonté du pouvoir en place de contrôler un secteur d'action devenu stratégiquement important dans le jeu politique, en même temps qu'une tactique de refoulement de mouvements majoritairement enracinés dans la tradition de la gauche. Mais on ne saurait perdre de vue que la volonté de contrôle des organismes d'Etat, dans ces domaines jusqu'alors largement ouverts au bénévolat et au militantisme, trouvait aussi des justifications dans l'effort engagé par la puissance publique en matière d'équipements collectifs et de formation d'un corps d'éducateurs et d'animateurs professionnels en expansion rapide.

Toutes proportions gardées, l'investissement du champ socio-éducatif et culturel par la puissance publique au cours des années 60 reproduit dans le secteur parascolaire le même mouvement que celui initié par les gouvernements républicains de la fin du 19^e siècle dans le secteur de l'instruction publique.

POSITIONNEMENT DU MOUVEMENT ASSOCIATIF DANS LE CHAMP POLITIQUE

Ayant insisté dans un premier temps sur le fait que les partages de responsabilités entre l'action associative et les politiques publiques sont étroitement conditionnés par les conjonctures socio-économiques et culturelles, notamment pour ce qui concerne la détermination de leurs champs d'action respectifs, il nous faut examiner maintenant les enjeux spécifiquement politiques qui déterminent leurs rapports de coopération, de concurrence ou d'opposition.

Les positions affichées de part et d'autre à ce propos sont loin d'être claires et univoques.

L'ambiguité première qui caractérise le phénomène associatif est l'extraordinaire diversité des formes de regroupement et des types d'initiatives habilités à se prévaloir du label associatif. Quelle commune mesure y a-t-il en effet entre une association de pêcheurs à la ligne, une amicale de collège, un club philatéliste, une association de locataires et les grandes fédérations qui œuvrent dans le champ éducatif, social et culturel? La situation se complique en France du fait que le régime juridique de l'association déborde largement le domaine de l'action bénévole, et sert aussi bien de support à des entreprises à buts économiques et commerciaux, que de relais pour la mise en œuvre des politiques initiées par les administrations publiques.

La difficulté de dresser une typologie des associations et de déterminer leur impact réel dans la vie sociale tient plus encore à la disparité des visées qui animent leur action.

Historiquement, le mouvement associatif puise ses sources dans la conquête des franchises politiques de la Cité et de la Nation, face aux pouvoirs tutélaires du monarque et de l'évêque, comme dans les luttes émancipatrices du mouvement ouvrier au cours du siècle dernier. Garant des libertés publiques face aux risques d'arbitraire des pouvoirs établis, le droit d'association s'affirme bien, de fait, comme l'un des fondements des régimes démocratiques.

Cette référence se trouve aujourd'hui réactivée par la montée en puissance des organisations et des pouvoirs étatiques, l'associationisme étant volontiers érigé en bastion protecteur contre les risques d'envahissement de l'ensemble du champ social par les appareils d'Etat.

Or, l'espoir d'un renouvellement du jeu politique et d'une démocratisation de la gestion des affaires publiques par le biais d'un recours élargi à la participation associative, relève d'options extrêmement difféenciées et souvent contradictoires. Une chose en effet est de considérer les associations comme des relais des pouvoirs en place. Auquel cas, l'appel à leur participation s'inscrit dans une perspective de pure démultiplication des dispositifs de mise en œuvre et d'application des politiques définies par les instances décisionnelles.

Autre chose est de considérer les associations comme porteuses de l'expression d'une demande sociale ou d'une volonté collective, que les instances politiques sont moins préparées à percevoir, et de les instituer en partenaires à part entière pour l'élaboration des politiques dont elles sont parties prepartes

Une troisième voie revient à considérer les associations comme un nécessaire contre-poids des pouvoirs établis et d'insister alors sur leur fonction critique et leur capacité

Plus radicale enfin est l'option qui consiste à attendre du mouvement associatif qu'il soit le lieu de création d'une alternative nouvelle au jeu politique traditionnel et l'initiateur de nouveaux modes de gestion des affaires publiques.

A cette disparité des attentes investies dans la dynamique associative, dont il faut constater par ailleurs qu'on l'identifie aussi volontiers comme un cadre privilégié de réinvention de la vie sociale, de développement de la convivialité et de l'esprit communautaire, fait contre-point chez les politiques une égale indétermination quant aux modalités envisageables d'une coopération possible entre les institutions publiques et les associations.

Comme illustration de cet état de fait, il n'est que de considérer les déclarations recueillies par J.F. Canto lors d'une enquête effectuée en 1977 auprès d'un échantillon de maires de différentes tendances politiques, dont on retiendra les extraits ci-après :

« Seule la vie associative permet la rencontre, l'échange, le débat, l'expression et l'action collective. La réunion de personnes qui ont des objectifs communs, qui se donnent des moyens pour agir est d'une très grande efficacité. Là où la vie associative est puissante, vivante et diversifiée, les dangers de totalitarisme sont exclus... Aussi la municipalité s'est efforcée de procéder à la consultation des associations concernées avant la mise en œuvre et la réalisation de tous les équipements collectifs qu'elle a entrepris de construire...

»La vie associative se ramène toujours à ce qu'elle représente. C'est une délégation de pouvoir. Je sais que beaucoup de maires choisissent de développer la vie associative parce que ça leur paraît un moyen démocratique facile : on touche le maximum de gens en en contactant le minimum. Mais je ne crois pas que ce soit très démocratique... On n'a en face de nous que des présidents ou des secrétaires d'associations qui sont sensés représenter la population... Ce qu'il faut, c'est promouvoir la démocratie directe chaque fois que c'est possible...

»Les associations, c'est un peu la langue d'Esope, la meilleure ou la pire des choses. La meilleure quand elles sont le canal de remontée de l'information de la base vers le sommet, la pire auand elles sont politiques...»

Les observations qu'appellent de telles déclarations sont de deux ordres. Il est clair, d'une part que l'attitude des élus à l'égard de la participation des associations à la gestion des affaires publiques met en jeu des réflexes d'autoprotection contre les risques d'amputation de leur pouvoir et de leur liberté d'action. Mais il faut constater aussi que la revendication exprimée par certaines associations d'être parties prenantes du pouvoir de décision des élus, ou de se voir déléguer tel ou tel secteur d'action, pose de réels problèmes au regard des principes démocratiques du jeu politique.

Le fait est que le pouvoir décisionnel des élus se trouve à la fois légitimé et sanctionné par l'élection alors que la légitimité de l'action associative repose non sur la sanction du vote, mais sur le seul principe de la qualité du service rendu. Il n'y a donc quère de substitution possible entre ces deux formes d'organisation l'action collective, et il faut admettre sur ce point que les solutions envisageables pour l'élargissement de la coopération - éminemment souhaitable à notre avis - entre le secteur associatif et les corps politiques ne peuvent être concues que comme des solutions négociées cas par cas.

Les théorisations du phénomène associatif oscillent entre deux pôles extrêmes. Dans la foulée des mouvements contestataires de l'après 68, certains auteurs ont cru pouvoir attendre de la résurgence de l'associationisme qu'il soit un vecteur de renouvellement et de réinvention du politique. D'autres se croient autorisés à n'v voir qu'une tentative de détournement du politique, au bénéfice des stratégies de pouvoir des représentants des classes movennes.

La réalité du phénomène associatif est trop complexe et trop diversifiée pour justifier de telles simplifications. Mais le fait est aussi que l'associationisme occupe une position ambivalente et stratégique, à la frontière de la société civile et de la société politique. De là s'explique le rôle souvent décisif qu'il a joué dans le passé, en tant que ferment et initiateur du changement social.

C'est dire que son insertion dans le champ politique ne peut être que problematique et conflictuelle, ce qui ne constitue bien sûr en aucune façon une raison suffisante pour jeter le bébé

RÉFÉRENCES

J-F. CANTO: Boom associatif - Habitat et vie sociale nº23, mars/juin 1978

A. MR. EISTER: Vers une sociologie des associations, Editions Ouvrières, 1972

M. AGHULON: Le Cercle dans la France bourgeoise (1810-1848), étude d'une mutation de sociabilité, A. Colin. 1977

G. POUJOL: Education populaire, histoires et pouvoirs, Editions ouvrières, 1981

M. DAGNAUD, D. MEHL: L'élite rose, Editions Ramsay, 1982

ESPRIT, numéro soécial La démocratie par l'association?, nº6, juin 1978

LA DÉCENTRALISATION VUE PAR LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

par Jean-Pierre CHANTECAILLE *

ne certaine interprétation de l'histoire de notre pays voudrait faire croire qu'en France les idées nouvelles sont toujours apparues à Paris. Bien sûr, il v eut 1789 et puis il v eut 1871 et la Commune. Vouloir restreindre le champ d'apparition du Génie français aux seuls murs de la capitale est une analyse à courte vue; ce serait un projet sans

ambition, voire dangereux.

Il existe en France un territoire inexploré. Des hommes nouveaux, des idées originales, là-bas ou ailleurs, sont à découvrir. Un pouvoir parisien, aussi brillant soit-il ne peut guère apprécier ni gérer des problèmes qui lui échappent dans la complexité de leurs particularités locales. Un énarque ou un polytechnicien né à Passy ou à Sarcelles ne peut pas ressentir les besoins du marin charentais ou du paysan corrézien. Le législateur de 1982, conscient sans doute que tout ne pouvait pas se concevoir à Paris, a voulu améliorer la démocratie locale et participative du citoven. Le but de la décentralisation a été de rendre le pouvoir à chaque Francaise et à chaque Français avant de le donner aussi plus tard à chaque habitant du territoire national.

Quatre ans après la promulgation de la loi du 2 mars 1982. le but que s'était fixé le législateur a-t-il été atteint? Le débat

est ouvert.

Le citoven de nos villes, de nos villages, a-t-il conscience que le pouvoir lui appartient et a-t-il su profiter de la chance qui lui était offerte de gérer lui-même ses propres affaires? Ressentons-nous dans le pays un renouveau de la vie

politique? la démocratie est-elle en marche?

La Ligue des droits de l'homme s'est réjouie de la remise du pouvoir politique au citoyen. Elle s'est cependant posé un certain nombre de questions qui sont apparues lors de ce bouleversement de la gestion des affaires publiques. Un problème fondamental est posé avec l'atteinte portée à l'égalité des citoyens devant la loi. A un moment où le législateur a voulu - avec raison - que chaque citoven puisse véritablement concourir à la formation des textes qui déterminent ses règles de vie, il est important de réaffirmer que tous les hommes sont égaux en droit.

Comment alors ne pas considérer que le principe républicain l'égalité du citoyen devant l'impôt n'a pas été sérieusement remis en cause avec la fixation d'un montant régional et variable de la vignette auto? Comment ne pas craindre l'apparition d'un certain favoritisme philosophique, politique, religieux ou intellectuel, si l'on admet que dans sa commune, le maire peut nommer aux emplois de la fonction publique territoriale?

La commission Décentralisation de la Lique des droits de l'homme a aussi voulu faire porter sa réflexion sur les contrepouvoirs à mettre en place pour que la décentralisation n'aboutisse pas au «sacre des notables», selon l'expression de MM.

Gilles de Margerie et Jean Rondin.

Sur cette question d'ailleurs, il semble bien que Monsieur le Conseiller régional ne soit pas arrivé à imposer son image de marque. Il est vrai qu'il a été élu au scrutin de liste, qu'il siège à la capitale régionale et que les débats auxquels il participe sont peu transmis dans la presse locale. Je n'irai pas jusqu'à affirmer qu'aux veux de l'électeur il est un inconnu inutile, mais s'il veut être crédible, il lui reste beaucoup à faire.

Grand notable par contre et pouvant être dangereux pour l'unité républicaine, peut apparaître le président d'un Conseil régional représentant plusieurs millions d'électeurs. Il serait en effet intéressant de savoir qui détiendrait véritablement le pouvoir si un rapport de forces venait à s'établir entre cet élu régional et un ministre technicien et si le dernier mot était

toujours celui du représentant de l'Etat.

A propos de la décentralisation et de la loi de 1982. le professeur Gérard Soulier, membre du Comité central de la Lique des droits de l'homme, a écrit qu'il s'agissait de la distribution du pouvoir dans l'Etat et que tout n'allait pas de soi. Il est heureux qu'un juriste de grand talent vous ait rappelé. selon ses propres termes, qu'il faudrait s'affranchir des alternatives sommaires du genre plus d'Etat/moins d'Etat ou décentralisation/centralisation. Souhaitons que la loi de 1982 et les nouveaux horizons politiques qu'elle a ouverts permettent à un plus grand nombre de citoyens de prendre part à la

^{*} Membre du Comité central de la Lique des droits de l'homme, président de la commission Décentralisation

RÔLE DES AMICALES DE LOCATAIRES DANS LA DÉMOCRATIE LOCALE AU NIVEAU DE LA COMMUNE

par Jean PLANCHET *

Tout d'abord, situons par quelques chiffres ce qu'est la CNL: 150000 families adhérentes — 60% sont locataires HLM, 30% sont locataires dans d'autres secteurs, 10% sont accédants à la propriété. La CNL est essentiellement constituée d'Amicales, associations sur la base du quartier, fédérées en Fédération départementale et en une Confedération nationale.

Les Amicales jouissent d'une grande autonomie et sont très diverses, tant dans leur composition sociologique que politique donc dans leurs pratiques, mais ont toutes pour objet la défense des intérêts collectifs et individuels des usagers du logement, prenant donc en compte les problèmes liés au logement et à son environnement. La récente transformation de la CNL en «organisation de consommateurs» n'a encore eu que peu d'impact sur sa réalité.

Je passerai rapidement sur la défense individuelle, les militants se transformant en avocats bénévoles ou en assistants sociaux. Ce n'est pourtant pas sans intérêt : le locataire qui cherche à se défendre contre les abus d'un propriétaire, quand il s'adresse à la CNL, prend conscience d'une inégalité de notre société. Le droit de propriété permet à un propriétaire d'exploiter économiquement un locataire (par le loyer), d'exercer sur lui un pouvoir redoutable (le priver de son logement, lieu privilégié de sa vie quotidienne).

La constitution d'une Amicale, regroupant des locataires ou des accédants en vue de défendre leurs intérêts collectifs présente un intérét tout autre.

EXEMPLE DES AMICALES HLM

QUI SE REGROUPE?

Des ouvriers, des chômeurs, des employés, des cadres, en un mot, des gens du peuple, par-delà toutes les catégories dans lesquelles ils sont confinés, voire opposés dans le monde du travail.

POURQUOI?

Pour des raisons économiques : prix du loyer jugé excessif (pression sur le pouvoir d'achat). Charges trop lourdes... les sociétés prestataires de services réalisant leurs profits non seulement, bien entendu, sur leurs ouvriers, mais aussi en vendant leur produit au-delà de sa valeur marchande. Les sociétés de chauffe par exemple, constituent de remarquables exemples d'accumulation rapide du capital.

Pour des raisons de qualité de la vie : qualité des services rendus (ex : espaces verts). Nous retrouvons là un second aspect des profits des sociétés prestataires : non seulement elles font payer quelquefois trop cher, mais elles économisent sur le produit fourni (produits, matériel et main d'œuvre) avec cette circonstance supplémentaire, elles vendent par contrat leurs prestations à un propriétaire qui ne supporte pas lui-même la dépense, mais la répercute sur les locataires. L'acheteur réel est écarté de la négociation du contrat (à quelques exceptions près).

FACE A QUI?

Les Offices HLM sont dirigés par un Conseil d'administration composé principalement d'élus locaux (du Conseil général pour un Office départemental, du Conseil municipal pour un Office municipal). Ces élus sont donc interpellés, par différentes actions, sur leur gestion de l'Office : quelles augmentations de lover, pour quels logements? - quels contrats, pour quels services? - quels travaux, pour répondre à quels besoins? quelles améliorations, à quel prix? Mais ils sont aussi interpellés sur leur gestion directement municipale, Exemples : quel urbanisme, selon quelles conceptions? - quels transports en

Ces quelques exemples suffisent à démontrer le caractère politique (au sens étymologique) de l'intervention d'une Amicale de locataires. De quels moyens disposent en effet les citovens pour intervenir sur les affaires municipales? Individuellement, tous les 6 ans, d'un vote. Là où cela existe, d'une possible intervention dans une commission extra-municipale (dans le cadre d'une concertation et sans rapport de forces permettant de peser sur les décisions). Collectivement, si globalement on peut parler d'associations d'usagers, en fait, c'est dans le domaine du logement que ces associations sont les plus puissantes parce que c'est là que la solidarité d'intérêts est la plus ressentie (que peut être aussi dans certains cas, l'école et les associations de parents d'élèves). Il arrive aussi que se creent des comités ponctuels (contre un projet municipal donné par exemple, ou, plus rarement, pour en soutenir un).

L'IMPACT POLITIQUE D'UNE AMICALE

Il est divers selon :

LA SITUATION GÉOGRAPHIQUE

Dans une commune rurale, l'association de locataires, et plus encore d'accédants à la propriété dans les lotissements. exprime souvent, sur les questions municipales, les points de vue des cadres, des employés, des ouvriers, conceptions souvent différentes des «ruraux» (propriétaires terriens, agriculteurs, petits commerçants, artisans, notaires...), base traditionnelle de la composition des Conseils municipaux ruraux: et il n'est pas rare d'assister à des changements de municipalités dans les communes rurales proches des villes, et qui ont réalisé d'importantes cités et des lotissements.

 Dans certaines banlieues, la cité HLM regroupe plus de la moitié de la population de la commune. L'Amicale de locataires, si elle est puissante, joue là un rôle de contrepouvoir et devient donc un enjeu des partis politiques. Je ne résisterai pas au plaisir de raconter qu'à Allonnes, où j'habite. qui est une ZUP de la banlieue du Mans, l'ancien président de l'Amicale de locataires (divers droite) est devenu maire en 1971, en remplacement du maire du bourg qui a précédé la construction de la ZUP: à ce même scrutin, devenait conseiller municipal un membre du PCF qui lui aussi avait été président de l'Amicale. Ce demier devenait maire en 1977, alors qu'avait

lieu une grève des charges, menée par 300 familles et dirigée contre la municipalité, signataire du contrat de chauffe. L'Amicale a probablement joué un rôle dans ce changement de municipalité (ce n'est pas le seul élément).

 Dans les villes, l'impact des associations de locataires ou de co-propriétaires se circonscrit au niveau du quartier.

LA CONCEPTION POLITIQUE QUI PRÉVAUT DANS L'AMICALE ET SON IMPLANTATION

La CNL a connu, avec un temps de retard et semble-t-il moins d'ampleur, la crise du militantisme qui a frappé les syndicats. Pour résister à cette érosion, la CNL a insisté sur le fait de mener de front les actions impulsées nationalement, pour peser sur les décisions nationales en matière de logement, et les actions locales, basées sur les aspirations locales. Pour ce, elle a fait circuler dans les cités des Cahiers du Mieux Vivre, dans lesquels les habitants notaient ce qu'ils souhaitaient pour l'amélioration de leurs conditions de vie. Le dépouillement de ces cahiers, là où cette opération a été menée, a servi à définir les revendications, c'est-à-dire les projets à soutenir et ceux à combattre.

Là interviennent deux éléments

1) Les convictions politiques du bureau de l'Amicale. Selon qu'elle sera plus ou moins favorable aux pouvoirs locaux, l'Amicale interviendra avec plus ou moins de vigueur pour défendre les points de vue des locataires. Interviendra également le choix des revendications à mettre en avant, et ce ne seront pas forcément celles qui apparaissent le plus dans ces Cahiers. Par exemple, dans les cahiers et plus encore dans les conversations au porte-à-porte, les thèmes racistes et ségrégationnistes surviennent très souvent. La plupart des Amicales s'en soucient pour combattre ces points de vue et non pour les porter. Cet exemple montre bien qu'une Amicale est à la fois expression des aspirations populaires, mais aussi écran.

2) Le rapport de forces. Tous les locataires ne se sentent pas concernés par une Amicale : dans les scrutins pour désigner les représentants des locataires aux Conseils d'administration des Offices, la participation est de l'ordre de 30%. Les Amicales des grands ensembles comptent rarement plus de 10% d'adhérents (alors que dans les cités de moins de 200 logements, elles atteignent fréquemment 80%). Ces dernières sont véritablement au centre de la vie de la cité, et représentent la quasi-totalité des préoccupations des habitants. Ce qui est bien entendu impossible pour celles des grands ensembles.

RELATIONS AMICALE(S)/MUNICIPALITÉ

Elles sont constamment basées sur des rapports contradictoires de collaboration (recherche en commun des projets susceptibles de rencontrer l'assentiment des administrés), et d'opposition : quand la municipalité rejette les propositions de l'Amicale et amène donc celle-ci à choisir les movens d'action à mettre en œuvre pour imposer son point de vue.

La «cogestion», terme adopté au dernier Congrès de la CNL, se heurte dans la pratique à une difficulté majeure : les «impératifs de bonne gestion» des Offices, des municipalités, se heurtent souvent aux objectifs poursuivis par les associations : par exemple, tous les Offices, de droite comme de gauche, ont l'œil rivé sur leur taux d'impayés de lover. Il faut donc refiler ses pauvres, si possible, aux autres Offices, et éviter d'en recevoir. C'est aussi l'objectif des communes. préoccupées par l'inflation de leur budget de bureau d'aide sociale. Résultat, les sans-ressources se voient refuser tout logement. Il y a conflit sur ce point entre les gestionnaires et les associations qui défendent le droit au logement pour tous. Ainsi, dans la Sarthe, les organisations de locataires (CNL, CGL. CSF. CSCV) et de chômeurs (ASTRE, CGT) ont-ils l'hiver dernier squaterrisé un logement HLM vacant pour un couple qui était contraint de vivre dans un grenier, ont organisé la solidarité (avec les gens du quartier et le Secours catholique). Le soutien clairement affiché des mass-médias

(FR3, journaux locaux) a permis d'imposer le fait accompli d'éviter l'expulsion et de poser publiquement le problème Mais depuis. les sans-ressources continuent à se débrouiller sans se regrouper pour faire respecter ce droit au logement et la CNL obtient seulement, de temps en temps un logement grâce à l'intervention de la préfecture auprès des Offices.

Ce type d'action suppose l'indépendance de l'Amicale, Or. très souvent, les partis de gauche prennent acte du rôle politique des militants d'Amicale, du fait qu'ils sont reconnus par les habitants et désignés par eux, et les sollicitent pour figurer sur les listes aux élections municipales. Un certain nombre de militants de la CNL sont ainsi membres d'un Conseil municipal et il est alors parfois difficle de sauvegarder le caractère indépendant de l'Amicale.

BRISER CETTE SOLIDARITÉ D'INTÉRÊTS

Les partis de droite essaient périodiquement de lancer des organisations de locataires qui pourraient contrecarrer l'action des Amicales (CNL ou autres), mais surtout de briser dans le quartier, la ville, cette solidarité populaire déjà largement entamée dans le monde du travail (voir à ce sujet les réflexions de Patrick Tort dans Étre marxiste aujourd'hui).

Citons quelques exemples : la réforme du logement de janvier 1977, présentée par Raymond Barre et Nora, Outre les aspects purement économiques (dégager des capitaux du logement pour soutenir l'industrie engagée dans une compétition plus âpre), cette loi pénalise les locataires à salaires moyens, qui voient leur loyer HLM atteindre le niveau de celui des résidences et donc ont tendance à se diriger vers ce secteur; elle permet de loger les très petits revenus dans certaines cités (par le conventionnement ouvrant droit à l'API. loyers chers mais APL solvabilisatrice) et les moins petits dans d'autres (avec lover moins èlevé mais allocation-logement moins solvabilisatrice). C'est une véritable ségrégation dans l'habitat à laquelle on a assisté depuis 1977 (le gouvernement de gauche 81-86 n'a pas abrogé cette loi). De plus, l'APL étant versee directement au propriétaire, aucun locataire n'a la même somme à payer et en cas de travaux, certains locataires voient leur taux d'effort fortement augmenté, mais d'autres paient moins cher après les travaux! Impossible de créer sur ces bases une solidarité économique. Les Amicales ont soudé les locataires en exigeant des travaux qui répondent aux besoins ressentis. La loi Méhaignerie actuellement en discussion accentuera ce phénomène en introduisant d'autres éléments de division. Par exemple : possibilité plus grande d'acheter son logement HLM (d'où conflits inévitables entre locataires et accédants à la propriété dans le même immeuble dès que des gros travaux seront à faire).

Autre exemple : loyers majorés pour les nouveaux entrants achevant de briser la solidarité qui pouvait s'établir autour du prix du loyer. Pour un F4 de même superficie, le loyer sera différent selon la date d'entrée.

AMICALE ET ÉDUCATION POLITIQUE

Il me semble évident que les Amicales, donc leurs militants. jouent un rôle politique dans notre société. Or, nous avons constaté lors d'une enquête faite par la CNL et portant sur la majorité des militants (ceux qui, délégués par leurs Amicales, assistent aux congrès départementaux) que plus de 70% de ceux-ci n'étaient membres d'aucun parti politique, dont environ la moitié n'étaient pas syndiqués. La CNL est donc une organisation qui permet à des citoyens une première implication dans la vie sociale et politique du pays, ce qui me semble important dans une période pendant laquelle le désintérêt envers la politique peut être dangereux pour la démocratie elle-même.

La CNL paie, par un petit effritement de ses effectifs d'adhérents et de militants, le peu de formation politique de ses membres : ceux-ci sont plus sensibles que d'autres au sentiment d'impuissance, de découragement, d'absence de perspectives qui traverse actuellement le Mouvement social popu-

^{*} Président de la Fédération départementale de la Sarthe de la Confédération nationale du logement, membre du Conseil économique et social régional

LA CSF ET LA VIE ASSOCIATIVE

par Omer Drigny *

S i la vie associative est très importante en France et le nombre des associations considérable, il convient de distinguer les associations à but spécifique et à compétence locale, et les associations à buts généraux ayant des objectifs diversifiés et une compétence étendue à tout le territoire national.

C'est le cas de la Confédération syndicale des familles (CSF), membre de l'UNAF, puisqu'elle représente plus de 50 unions départementales et plus de 300 associations locales ou unions locales. La CSF comporte également deux fédérations spécialisées : la Fédération des travailleuses familiales populaires, la Fédération des familles monoparentales.

La CSF est organisée par grands secteurs d'action : le secteur urbanisme/habitat/environnement; le secteur consommation et défense du consommateur; le secteur éducation et vie familiale; le secteur santé; le secteur jeunes; le secteur retraités; le secteur familles immigrées; le secteur vacances/loisirs/culture. La CSF gère de nombreux services et réalisations : maisons familiales de vacances; terrains de camping; halte-garderie; crèches familiales et parentales; centres de loisirs; coopératives et centres d'achat; cours de soutien scolaire, etc. Sur le plan idéologique, la CSF se réfère au socialisme démocratique et autogestionnaire. Si la CSF se réfère ouvertement au socialisme, elle se considère comme une organisation indépendante des partis. Nous trouvons parmi nos militants des membres du Parti socialiste, des membres du Parti communiste, des membres du PSU, mais aussi des sans-parti. La CSF définit ses propres orientations en toute liberté, lors de ses Congrès dont le prochain aura lieu à la Pentecôte 1987. Nous avons toujours appelé nos adhérents à voter à gauche, même lorsque la politique de certains partis de gauche ne nous donnait pas satisfaction sur un certain nombre de points importants, par exemple la guerre d'Algérie conduite par la SFIO ou la politique de rigueur frappant surtout les familles de travailleurs.

La CSF refuse le libéralisme économique actuellement à la mode et se prononce pour un profond changement de société, c'est-à-dire l'édification d'une société socialiste, planifiée dans le sens de l'intérêt général et des couches sociales populaires, autogérée par les travailleurs.

Nous souhaitons remplacer la démocratie purement parlementaire, fondée sur la délégation de pouvoirs par une véritable démocratie participative confiant des responsabilités effectives au plus grand nombre de citoyens et de citoyennes possible. Nous pensons que la construction d'une société socialiste autogérée ne pourra pas résulter de l'association des seuls partis politiques de gauche mais qu'elle nécessite aussi la contribution active des syndicats professionnels et des organisations sociales démocratiques comme la nôtre. Nous croyons en effet que les partis politiques ont une fâcheuse tendance à monopoliser le pouvoir sans tenir suffisamment compte des aspirations et des besoins réels de la population laborieuse.

Jusqu'ici, la démocratie française est une démocratie élitiste fondée sur les puissances de l'argent. Nous ne voulons pas qu'elle devienne demain celle des technocrates et des bureaucrates. C'est aussi pourquoi il est permis de penser qu'il faudrait opérer de profondes réformes de la Constitution de la V° République inspirée par de Gaulle dans les conditions d'une grave crise politique en pleine guerre d'Algérie.

Les agents économiques et sociaux, notamment les syndicats ouvriers, coopérateurs, les mouvements sociaux familiaux et culturels, doivent prendre davantage de poids dans la gestion des affaires du pays, au détriment du Sénat par exemple.

Une prise de son défectueuse nous a empêchés de retranscrir le débat qui a suivi cette demi-journée. Nous prions ses participants de bien vouloir nous en excuser.

AERIP

^{*} Représentant de la Confédération syndicale des familles

DÉCENTRALISATION, COMMUNES, VIE LOCALE

LA DÉCENTRALISATION : TRANSFORMATIONS ET LIMITES	5
Introduction (Pierre BAUBY)	5
Décentralisation : l'irréversible et l'aléatoire (Georges GONTCHAROFF)	6
Les enjeux d'un droit à la participation à la vie locale	
(Jean-Jacques GLEIZAL)	11
Crise de l'Etat et décentralisation (Alain BERTHO)	
Elargissement ou éclatement de l'État? (Michel MIAILLE)	15
Au cours du débat	17
LA MUNICIPALITÉ, AGENT DE TRANSFORMATION	19
Introduction (Antoine WAECHTER)	
Les relations entre communes et autres collectivités locales	
(Franck SÉRUSCLAT)	20
Maire et autogestionnaire? (Roger WINTHERALTER)	
L'application du programme libéral dans les communes	
(Marie-José CHOMBART DE LAUWE)	24
La dynamique du développement local (Anne FROMENT)	
Au cours du débat	29
	A11.50
COMMUNE: CITOYENS, ASSOCIATIONS, INSTITUTION	30
Introduction (Jean-Claude LE SCORNET)	30
La démocratie locale en questions (Michel CARRÉ)	32
Un alternatif dans une municipalité d'union de la gauche	
(Etienne BUTZBACH)	33
Pratiques associatives et pouvoir municipal (Maurice IMBERT)	36
La décentralisation vue par la Ligue des droits de l'homme	
(Jean-Pierre CHANTECAILLE)	39
Rôle des amicales de locataires dans la démocratie locale au niveau de	
la commune (Jean PLANCHET)	40
La CSF et la vie associative (Omer DRIGNY)	42