

Stephane Cadiou

Le Pouvoir local en France

Collection
Politique en plus

Presses universitaires de Grenoble
BP 47 – 38040 Grenoble cedex 9
Tél. 04 76 82 56 52 – email: pug@pug.fr
www.pug.fr – www.izibook.pug.fr

Introduction générale

En France, la croyance selon laquelle le pouvoir politique est centralisé paraît solidement ancrée. Pour beaucoup, il semble aller de soi que « les décisions se prennent à Paris » ou que « les politiques se déterminent dans les ministères ». De même, à écouter les élus locaux, l'État ferait trop souvent preuve d'un « jacobinisme » qui n'aurait jamais cessé de le caractériser. Pourtant, depuis le début des années 1980, un processus de redistribution du pouvoir entre le centre et les périphéries est perceptible. En effet, au moment même où l'on a commencé à évoquer une mondialisation des économies, l'État français s'est engagé dans une politique de décentralisation consistant à transférer des moyens (juridiques, humains, financiers) aux collectivités territoriales.

Communes, départements ou régions occupent désormais une place indéniable dans l'organisation du pouvoir et la gestion des finances publiques. Les collectivités territoriales ont acquis des compétences dans de multiples domaines d'intervention, tels que l'économie, le social, l'urbanisme, la culture, l'environnement, le sport, etc. Elles réalisent environ 70 % des dépenses publiques d'investissement, devenant ainsi des acteurs économiques incontournables. Parallèlement, elles gèrent de nombreux équipements et services publics (l'eau, l'assainissement, les transports, les déchets, etc.) qui concernent très directement la vie quotidienne des citoyens. À ces différents titres, elles pèsent sur l'activité de nombreux organismes para-publics, privés ou associatifs. Cette extension des responsabilités les amène à employer directement un personnel qui s'est singulièrement étoffé : la fonction publique territoriale rassemble aujourd'hui plus du quart des effectifs de la fonction publique, ouvrant de fait de nouvelles opportunités professionnelles. On ne s'étonnera pas que des formations universitaires variées (en droit, science politique, aménagement, urbanisme, etc.) se font fort de préparer tant aux concours administratifs territoriaux qu'aux divers métiers de la gestion territoriale au sens large. Politiquement enfin, les collectivités territoriales revêtent un poids considérable avec plus de 500 000 postes électifs (municipaux,

départementaux, régionaux). Rares sont d'ailleurs les acteurs politiques qui ne cherchent pas à conquérir un mandat local et à établir leur légitimité sur un territoire. Il est vrai qu'en quelques années, la « proximité » s'est imposée comme un véritable sésame politique valant présomption de légitimité.

Ainsi, à bien des égards, le « local » a changé de statut : il est reconnu comme une échelle décisive de gouvernement des sociétés. Après avoir été longtemps ignoré, il constitue désormais l'un des chantiers les plus dynamiques des sciences sociales, et notamment de la science politique, qui se sont employées à en explorer les différentes facettes administratives, politiques, sociologiques, etc. Les connaissances scientifiques sur le sujet se sont ainsi accumulées et précisées. Mais, l'absence de véritable synthèse de ces travaux n'a guère rendu possible leur accès au plus grand nombre¹. C'est à cette tâche que souhaite s'atteler cet ouvrage. Avant d'analyser le fonctionnement du pouvoir à l'échelle locale, il faut clarifier la perspective retenue, en commençant par le titre lui-même de cet ouvrage.

Pour cela, partons de quelques constats. Les autorités politiques locales gèrent des budgets et dirigent des administrations. Elles traitent des problèmes publics et recueillent des demandes d'usagers. Elles réalisent des investissements et offrent à leurs administrés toute une série de services et de biens. Elles définissent des normes et arbitrent entre des intérêts contradictoires. Elles véhiculent des images et des représentations de leur territoire, et elles participent à l'expression d'identités (réelles ou construites). Elles disposent ainsi d'une capacité d'action qui n'a cessé de se renforcer, surtout depuis les lois décentralisatrices de 1982 et 1983. Bref, elles représentent de réels lieux de *pouvoir* que le personnel politique convoite lors de compétitions électorales. Parler ici de pouvoir local, c'est donc considérer qu'il existe localement des centres de décision dotés de moyens propres pour gérer les territoires et représenter des populations de manière plus ou moins autonome. On pourra dès lors analyser comment les collectivités territoriales et leurs dirigeants politiques (se) gouvernent, eu égard aux capacités d'action dont ils disposent.

Mais le pouvoir local ne se réduit pas aux institutions publiques. Il se conçoit en relation avec un ensemble d'organisations et d'acteurs qui

1. Le dernier ouvrage de synthèse en la matière date maintenant de près de quinze ans (Mabileau, 1994).

bornent la gestion des collectivités territoriales : services de l'État, partis politiques, presse, groupes sociaux, partenaires privés, etc. Le pouvoir local s'appréhende également en rapport avec les transformations des territoires, aussi bien du point de vue démographique qu'économique ou sociologique. Par conséquent, les principes d'organisation et les liens d'interdépendance qui unissent les responsables politiques à une diversité d'acteurs et d'intérêts constituent des angles d'analyse complémentaires du pouvoir local. Ce dernier suppose, enfin, d'être saisi dans toute sa profondeur historique. Certes, pendant longtemps, le pouvoir local ne suscitait qu'un relatif désintérêt, pour ne pas dire une ignorance, les autorités locales étant alors considérées comme cantonnées à la seule administration des affaires courantes. Mais il y aurait une forme d'illusion formaliste à croire que le concept de pouvoir local n'a acquis une réalité qu'avec la décentralisation. Les élus locaux n'ont pas attendu les années 1980 pour faire preuve d'initiative, déployer des interventions publiques et représenter les populations. Très tôt, ils se sont organisés pour se faire entendre de l'État et conquérir des marges de manœuvre. Une approche socio-historique permettra de mieux mettre en relief la construction progressive du pouvoir local, ainsi que les évolutions des capacités d'action des élus locaux, qu'elles soient individuelles et/ou collectives.

Si le pouvoir local s'est singularisé à mesure que les collectivités territoriales ont acquis une plus grande autonomie d'action, il reste difficile à circonscrire dans le système politico-administratif. Alors que le qualificatif « local » semble supposer une position subordonnée par rapport au « national », l'analyste est beaucoup plus circonspect quant à cette hiérarchisation. Loin de s'opposer ou de constituer deux sphères étanches, le « local » et le « national » sont étroitement enchevêtrés dans le système politique français. Voudrait-on définir de manière stricte l'adjectif « local » que l'on serait immédiatement confronté à une difficulté, voire à une tautologie consistant à considérer qu'est local ce qui n'est pas national. Dans les faits, la distinction est lourde d'incertitudes. Par exemple, les collectivités territoriales participent bien souvent avec l'État à la mise en place de politiques publiques et au financement de projets. De même, par le cumul des mandats, les dirigeants politiques exercent des responsabilités à diverses échelles et sont, pour un certain nombre d'entre eux, à la fois des parlementaires et des élus locaux. Comment dès lors dissocier nettement deux niveaux aussi enchevêtrés ? Utile *a priori*, la distinction

résiste mal à l'analyse. Autrement dit, s'intéresser au pouvoir local ne doit pas conduire à l'isoler de son environnement, mais au contraire nous inviter à penser son articulation avec d'autres échelles de gouvernement. Plutôt que de poser des frontières imperméables, il est plus judicieux de considérer que les acteurs – politiques, mais aussi administratifs et économiques – s'inscrivent dans un « *double horizon* » (Lagroye, 1992) qui se déploie, alternativement ou simultanément, aux échelles locale et nationale. Dans cette perspective, traiter du pouvoir local ne signifie pas seulement déplacer l'analyse vers des unités infra-nationales, mais aussi porter un regard sur le fonctionnement du régime politique français dans son ensemble.

La même circonspection est de mise en ce qui concerne l'identification géographique de l'espace local. Le premier réflexe est de considérer les espaces tels qu'ils sont découpés administrativement et qui délimitent les collectivités territoriales. Cette posture est certes commode, mais à condition « d'éviter toute réification de l'espace et de prendre en compte d'autres espaces construits selon des logiques différentes » (Briquet, Sawicki, 1989, p. 9). Les unités administratives s'imposent sur le mode de l'évidence au politiste ou au juriste : dans celles-ci, entre autres, résident les moyens permettant à l'autorité politique de décider et de représenter. Mais, ce principe de réalité politico-institutionnel ne saurait occulter que les déplacements domicile-travail, les relations sociales, les activités économiques, etc., dessinent d'autres types d'espaces coïncidant mal avec les frontières administratives. Autrement dit, les périmètres institutionnels ne représentent que l'une des modalités d'identification de l'espace local. En gardant à l'esprit cette flexibilité des constructions spatiales, notre analyse portera sur les institutions publiques locales afin d'envisager la manière dont celles-ci font face aussi bien à la redéfinition de leurs règles d'organisation et de leurs compétences qu'aux transformations de leur environnement.

Cet ouvrage mêle donc la présentation d'aspects institutionnels avec l'étude des comportements politiques et des modes de gestion des problèmes territoriaux. Dépasant une présentation formelle et juridique du sujet, il propose de saisir le pouvoir local à l'articulation de ces diverses dimensions. Dans un souci synthétique et pédagogique, il rend compte des différentes analyses qui ont permis d'affiner la connaissance du pouvoir local, même si les contraintes éditoriales limitent le nombre de références explicitement évoquées. On ne trouvera pas ici des propositions de

réforme de l'administration territoriale, pas plus que des préconisations pour « bien gérer » les collectivités territoriales ou encore l'ensemble des dispositions juridiques régissant le pouvoir local². En revanche, nous avons fait le choix d'une analyse réaliste du fonctionnement du pouvoir local, utile aussi bien pour les étudiants encore en formation – dans les cursus de science politique, de droit ou d'aménagement –, les techniciens et les élus locaux, ou tout simplement les citoyens qui sont aussi électeurs dans une collectivité territoriale.

La première partie de cet ouvrage est consacrée à l'étude des lieux du pouvoir local. Pour cela, nous revenons sur l'organisation de l'administration territoriale comme résultante d'un processus long et chaotique de conflits et de réformes et, plus récemment, d'une politique de décentralisation ; puis, nous nous penchons sur les transformations des problèmes publics auxquels sont confrontés les élus locaux, poussés à adopter de nouveaux modes d'intervention, plus coopératifs, comme l'illustre le développement de l'intercommunalité. En prêtant attention aux conditions de fonctionnement du pouvoir local, il s'agit notamment de questionner la supposée évolution d'une république « jacobine » vers une république « décentralisée ».

La seconde partie, quant à elle, porte sur les modes de conquête et d'exercice du pouvoir par les élites dirigeantes locales. Dans cette perspective, elle tente d'aider le lecteur à mieux comprendre qui sont et que font les élus locaux, en particulier par les relations qu'ils nouent avec une grande diversité d'acteurs dans les situations concrètes de pouvoir. Elle éclaire ainsi les processus d'évolution des fonctions électives locales au regard des transformations contextuelles.

2. Plusieurs publications apporteront, de ce point de vue, de précieux compléments. Parmi celles-ci, voir par exemple la présentation pédagogique faite à la Documentation française (Bonnard, 2009).