

# *Bilan de recherche sur la participation dans l'Administration française*

par Jacques CHEVALLIER, Professeur à l'Université de Picardie

1. Depuis quelques années, le problème de la participation est au centre des analyses sur la mutation de la société française et sur l'adaptation des structures administratives. C'est en effet aux défaillances de la communication et au style de commandement autoritaire qu'on impute généralement la crise ouverte, ou larvée, qui affecte le système social dans son ensemble et le système administratif en particulier : le réaménagement de l'exercice du pouvoir paraît être le seul moyen de faire bouger une société déshumanisée et de remédier aux vices les plus graves de fonctionnement de l'administration française. Il ne s'agit plus, comme par le passé, d'introduire des éléments de participation isolés ou compatibles avec les formes d'autorité traditionnelles, mais de transformer la nature et les formes du pouvoir. Ainsi conçu, le thème de la participation a pu être imposé dans le débat politique et y faire l'objet d'un remarquable consensus. Par-delà la vertu intégrative qu'il comporte pour certains courants politiques ou pour certains sociologues, il est en effet riche de connotations : l'accent mis sur la nécessité d'un partage et donc d'une démocratisation du pouvoir coïncide aussi bien avec la philosophie politique libérale qu'avec le désir des exclus du processus de décision d'obtenir un droit de regard sur son déroulement. Sans doute, les modalités de réalisation du principe participatif sont-elles fréquemment jugées insuffisantes ou déformées ; mais ces controverses impliquent une adhésion fondamentale à l'objectif qu'il poursuit. La participation n'est pas restée à l'état de slogan politique : sa promotion progressive comme nouveau système de légitimation de l'autorité publique n'a pas manqué d'entraîner une série de conséquences concrètes, en modifiant les critères d'appréciation de l'efficacité administrative et en déterminant le sens des réformes à apporter pour améliorer le fonctionnement de l'administration ; l'élimination des dysfonctions est désormais censée passer par l'ouverture et le décloisonnement de l'appareil administratif.

La fonction éminente assignée à la participation, sur le plan idéologique comme sur celui très concret de la réforme administrative, met en lumière ses ambiguïtés et conduit à s'interroger sur la réalité des mutations qu'elle entraîne. L'intérêt du thème de la participation vient de ce qu'il est susceptible de multiples traductions et son efficacité politique est inversement proportionnelle à la précision de son contenu. La participation a-t-elle vraiment bouleversé les circuits traditionnels de décision, et partant affecté les rapports de pouvoir au sein du système social, ou n'est-elle qu'un moyen de renforcer l'emprise idéologique et l'efficacité pratique de l'appareil d'Etat ? La réponse à cette question est loin d'être simple : elle impose de circonscrire les différentes techniques participatives utilisées dans l'administration fran-

çaise et de les analyser en profondeur par une série d'études monographiques, avant de pouvoir en dégager la signification. C'est le sens de la recherche qui a été menée pendant quatre ans<sup>1</sup>, dans le cadre de centres de recherche de science administrative<sup>2</sup>, par les étudiants de doctorat des facultés de droit d'Amiens et de Reims ayant choisi de rédiger un mémoire dans cette discipline. Cet article a pour objet de présenter les premières conclusions auxquelles cette recherche permet d'aboutir ; ces conclusions ont servi à l'élaboration d'une problématique générale de la participation dans l'administration française publiée par ailleurs<sup>3</sup>.

\*  
\*\*

2. La promotion de l'idée de participation dans l'administration française répond à une série d'objectifs qui, définissant l'idéologie de la participation<sup>4</sup>, se situent à deux niveaux différents, inégalement appréhendables. D'abord le discours sur la participation se présente comme un discours technique tendant à mettre l'accent sur l'efficacité de l'action administrative : la participation serait nécessaire pour améliorer le fonctionnement de l'appareil administratif par la prise en considération des motivations des agents et des aspirations des administrés. Ce discours technique qui s'inspire directement de la logique du management expérimentée dans les entreprises privées, n'est évidemment pas dénuée d'implications politiques ; mais ces implications ne sont pas directement perceptibles. La participation est présentée par ailleurs comme une condition de démocratisation de l'action administrative, encore que cet argument soit avancé avec une certaine prudence de peur d'une remise en cause trop globale et prématurée des principes de fonctionnement du système libéral. En fait, la fonction politique remplie par le thème de la participation est en grande partie latente et ne peut être perçue que par un décodage des discours de ses défenseurs.

3. La participation semble être le remède idéal pour surmonter les déficiences du système d'organisation bureaucratique qui caractérise l'administration française. L'exaltation par Max Weber d'un modèle bureaucratique qui, par sa précision, sa rapidité, sa stabilité et sa rigueur, atteindrait le plus haut degré d'efficacité n'a pas résisté à la constatation d'une série de dysfonctions graves engendrées par ce modèle : rigide, inefficace, vivant en milieu clos, l'organisation bureaucratique est comme l'a montré M. Crozier, une organisation qui, par nature, est incapable de se corriger en fonction de ses erreurs et dont les défauts sont accentués par la pression des individus et des groupes qui la composent. Le système administratif français offre l'illustration typique de ces déviations : la tradition centralisatrice qui le marque et la stratification qui l'imprègne le rendent incapable d'utiliser efficacement ses ressources humaines et matérielles, de s'adapter et d'innover. Le

---

1. Cette recherche a été menée au cours des années universitaires 1971-72, 1972-73, 1973-74, 1974-75. Le bilan présenté ne tient compte que des vingt-six mémoires d'ores et déjà soutenus dans le cadre de cette recherche. On trouvera la liste de ces mémoires en annexe (et les numéros de référence correspondants) ainsi que celle des mémoires en cours d'élaboration et des travaux d'enseignants de la faculté de droit d'Amiens se rattachant à cette recherche.

2. Le Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP) et l'Institut d'Aménagement du Territoire et d'Environnement de l'Université de Reims (IATEUR).

3. Au Bulletin de l'institut international d'administration publique, 1976, n° 1. Cette étude nous permettra d'alléger le bilan présenté ci-dessous d'un appareil bibliographique que l'on retrouvera par ailleurs.

4. Voir pour une analyse complète de cette idéologie, l'étude précitée au bulletin de l'IIAP ; nous nous contenterons ici d'en rappeler les principaux acquis.

mécanisme de changement par la crise auquel il est obligé d'avoir recours pour surmonter les situations de blocage est peu rentable et ne permet pas de résoudre durablement ses difficultés. La seule chance qui paraît lui rester est de passer au plus vite de ce modèle rigide et contraignant à un modèle plus souple et plus tolérant fondé sur la mobilité, la concurrence et la négociation. Ces nouvelles tendances doivent se manifester par une transformation des relations de pouvoir au sein de l'administration et par une interpénétration progressive avec la société.

1° / Comme toute organisation bureaucratique, l'administration française a pratiqué jusqu'à présent un style de commandement basé sur la domination et la subordination. La construction pyramidale des emplois et des tâches est assortie de la centralisation du pouvoir de décision et de l'unité de direction. Sur le plan structurel, l'appareil administratif est divisé en un certain nombre de branches verticales dont les échelons sont subordonnés à une autorité commune ; même si des organismes autonomes vis-à-vis de la hiérarchie sont mis en place pour des raisons politiques et techniques, ces organismes sont assujettis au pouvoir central par d'étroits contrôles ou par un système contraignant de coordination. Sur le plan des rapports individuels, le supérieur hiérarchique peut imposer sa volonté aux subordonnés : il leur adresse des ordres, vérifie que leurs actes sont conformes à ses directives et peut leur infliger des sanctions en cas d'inexécution. Cependant, le caractère conflictuel des relations de dépendance hiérarchique a entraîné une formalisation de ces relations : la diminution du caractère visible des rapports d'autorité s'est traduit notamment par la généralisation d'un système de normes abstraites, impersonnelles et objectives définissant en détail les fonctions et la conduite des agents. Tout le système français de la fonction publique repose sur ce principe de l'obéissance hiérarchique qui est censé assurer l'unité de l'action administrative et par là garantir la promotion de l'intérêt général.

Ces principes traditionnels d'aménagement du pouvoir administratif ont fait l'objet d'une série de correctifs, compatibles avec eux, mais qui indiquent cependant les limites du système bureaucratique. Ces correctifs n'ont, à vrai dire, été perçus et analysés que récemment. D'abord, en reprenant, en étendant et en systématisant les analyses des théoriciens américains des organisations qui ont mis en lumière l'importance des moyens de communication informels en dehors des procédures officielles, M. Crozier a montré le caractère relatif des relations d'autorité : à côté des hiérarchies formelles, il faut tenir compte des relations de pouvoir parallèles, qui résultent notamment de la détention de l'information et du contrôle des sources d'incertitude. Chaque participant au sein d'une organisation dispose d'un certain pouvoir sur le système dont il fait partie et sur les autres membres de ce système ; même si la hiérarchie formelle définit les règles du jeu, il faut tenir compte du pouvoir parallèle, fondé sur la dépendance, l'arbitraire et le chantage, et issu de l'utilisation d'une zone d'incertitude<sup>5</sup>. Ensuite, la stratification aboutit à l'éclatement du monolithisme administratif et à la constitution de véritables monopoles internes, qui se partagent le territoire administratif et luttent pour la sauvegarde de leurs positions. Cette situation ne manque pas de perturber les mécanismes classiques de

---

5. On constate par exemple, que dans un hôpital, les médecins disposant d'un monopole sur l'activité médicale, jouissent d'une indépendance quasi totale vis-à-vis du directeur <sup>19</sup> ; bien qu'à la tête de l'hôpital, celui-ci ne peut contrôler l'activité qui en est le fondement.

la subordination hiérarchique : certes, l'autorité hiérarchique est acceptée et reconnue, mais la stratification réduit les possibilités concrètes d'intervention du supérieur ; les services et les corps tendent à se constituer en segments autonomes et en féodalités poursuivant une stratégie propre<sup>6</sup>. Enfin, la substitution de relations de tutelle aux rapports d'autorité, même si elle s'accompagne en apparence d'une densité très forte des procédures de contrôle, modifie en réalité profondément l'aménagement du pouvoir au sein de l'appareil administratif. La relation de tutelle est en fait une relation d'interaction permanente entre le contrôleur et le contrôlé : tout comme les représentants des groupes sous tutelle intériorisent la logique administrative, le tuteur intériorise les valeurs de l'organisme placé sous son contrôle et tend à assurer sa défense dans l'appareil d'Etat. L'analyse maintenant classique faite par J.-P. Worms et P. Grémion sur la solidarité profonde qui unit par exemple le préfet à « ses » notables et aboutit à un système politico-administratif local très fortement intégré a pu être vérifiée dans les départements analysés<sup>7</sup> ; il faut cependant relever que ce système classique de relations a été assez fortement perturbé par l'impact des réformes régionales<sup>8</sup>. Le phénomène de collusion entre contrôleur et contrôlé qui se retrouve à tous les niveaux de l'administration territoriale<sup>9</sup> existe aussi dans les autres hypothèses de décentralisation fonctionnelle<sup>10</sup> ; dès lors qu'ils s'appuient notamment sur un cadre territorial qui implique une certaine proximité de l'autorité de tutelle, les établissements publics bénéficient des mêmes mécanismes d'interrelations avec leur tuteur. Ces trois constatations amènent à relativiser fortement l'effet du principe hiérarchique et de la centralisation ; elles montrent que le modèle d'une organisation administrative parfaitement intégrée contrôlant toutes les zones d'incertitude et fonctionnant comme un bloc homogène est largement fictif.

Même partiellement corrigés par ces mécanismes non officiels, les défauts du style de commandement à base d'autorité paraissent justifier une remise en cause plus globale et conduire à un réaménagement des relations de pouvoir et des principes d'organisation structurels autour de l'idée de participation. L'accent mis sur l'étude des relations humaines dans l'organisation a montré que le modèle hiérarchisé produisait des tensions et faisait naître chez les subordonnés des attitudes de passivité et de retrait nuisibles au bon fonctionnement de l'organisation ; l'organisation est d'autant plus

---

6. L'hôpital n'est pas doté de structures monolithiques : il comprend des groupes cohérents, jaloux de leur indépendance. Le directeur est ainsi à la tête d'une féodalité de services qu'il a la charge de gérer mais sur l'activité desquels il n'a pas prise 19.

7. Au niveau des départements, les rapports sont en général confiants (constatation vérifiée pour la Somme 3, le Pas-de-Calais 12, la Marne 11, les Ardennes 24) : le préfet ne fait pratiquement jamais usage des armes juridiques dont il dispose à l'égard du Conseil général et, loin d'être un motif de crainte pour les élus, l'exercice des compétences préfectorales au niveau de la préparation des décisions et de leur exécution est plutôt souhaitée.

8. La situation du préfet de région est en effet complexe du fait du cumul de ses fonctions départementales et régionales. S'il se comporte vis-à-vis de l'Etat en représentant de sa région 8, le préfet est tenu aussi en tant que préfet du département chef-lieu de défendre les intérêts de celui-ci au sein de la région ; sa double qualité renforce l'efficacité de son action à ce dernier titre et n'est pas sans provoquer de vives tensions au sein du corps préfectoral : les préfets des départements périphériques peuvent, ou bien accepter l'autorité du préfet de région et faire preuve d'une certaine passivité qui leur sera reprochée par le milieu local (cas de l'Aube 11) ou bien tenter de s'appuyer sur les notables du département pour obtenir que les intérêts du département soient mieux garantis (cas des Ardennes 24).

9. Voir la bonne entente entre la ville de Reims et son sous-préfet et l'appui que celui-ci lui a donné en maintes circonstances 13.

10. Constatation vérifiée pour les associations foncières 15 et également pour les hôpitaux 19 : le directeur de l'action sanitaire et sociale prend la défense des responsables hospitaliers contre les interventions trop fréquentes du ministère.

efficace que la satisfaction de ses membres augmente et cette satisfaction dépend tout à la fois du style de commandement adopté et des possibilités d'identification à l'organisation. L'existence d'un leadership démocratique, la mise en place d'un système de pouvoir partagé, la possibilité pour chacun de disposer d'un certain degré de liberté contribuent à améliorer le fonctionnement de l'organisation. Dans l'administration comme ailleurs, les structures traditionnelles de type autoritaire doivent dès lors céder devant un modèle participatif mettant l'accent sur l'aptitude des membres de l'organisation à coopérer, décentralisant la prise des décisions par de larges délégations de pouvoir et réduisant le rôle du supérieur hiérarchique à une simple fonction de coordination. Cette diffusion du pouvoir de décision doit conduire tout naturellement à l'éclatement du monolithisme administratif, à l'affaiblissement du niveau central et à la multiplication de centres de pouvoir périphériques, diversifiés et dotés d'une large autonomie : la constitution de petites unités spécialisées, investies de missions nettement définies et capables de répondre de manière mieux adaptée aux problèmes posés à l'administration, constitue l'ébauche d'une nouvelle décentralisation. Ces unités seront appelées à coopérer entre elles, mais dans le cadre d'une concertation égalitaire excluant le recours aux procédés de contrainte. Il s'agit dans les deux cas de rompre, au nom de l'efficacité, avec un modèle reposant sur un principe d'autorité et sur une concentration du pouvoir de décision au sommet ; la complexité du fonctionnement des administrations modernes rendrait caduc un tel modèle, en admettant qu'il ait été envisageable dans le passé.

2°/ Ces mêmes données techniques impliquent aussi la remise en cause des modalités de relations de l'administration avec l'extérieur. D'après le schéma bureaucratique classique, l'administration est une communauté fermée, trouvant en elle-même ses propres principes de fonctionnement et tenant le public à distance ; elle cherche à renforcer son homogénéité en développant l'esprit de corps chez ses agents, et à s'isoler du monde extérieur à l'abri de son statut de monopole et de ses prérogatives de puissance publique : protégée par une conception extensive du secret, elle adopte une attitude dominatrice vis-à-vis des administrés dont elle prétend régir l'activité sans être soumise à leur influence et sans avoir de comptes à leur rendre. Particulièrement sensible au phénomène d'entropie qui affecte à des degrés divers toutes les organisations, l'administration tend à se transformer en un milieu clos, ne communiquant avec le système social qu'à partir de relais structurés et soigneusement contrôlés.

Ce modèle de relations rigide et contraignant avec l'extérieur est parfaitement homothétique des rapports d'autorité que l'administration bureaucratique entretient avec ses agents. Ses inconvénients en sont aussi manifestes : du fait de l'imperfection de son système de communications, l'administration devient imperméable aux réactions de son environnement et donc incapable de se corriger en fonction de ses erreurs. L'introduction de techniques participatives vise à atténuer ces déficiences et à rétablir les réseaux de communications avec l'extérieur. Le but poursuivi est d'abord d'éclairer l'administration et d'améliorer la qualité de ses décisions en l'amenant à tenir compte, au moment de leur élaboration, des contraintes émanant du milieu social. Il ne suffit pas en effet que l'administration commande pour être obéie : dès lors que le destinataire de l'ordre dispose d'une certaine latitude de résistance ou d'action, le processus autoritaire n'est peut-être pas le plus efficace et le mode d'élaboration unilatéral rend difficile l'adaptation au problème à résoudre. Puisque l'ordre se révèle inefficace ou impra-

ticable, il faut bien recourir à la discussion. Le souci pour l'administration d'améliorer la qualité de ses décisions la conduit à améliorer ses moyens d'information, ce qui lui permet de mesurer les zones d'acceptation, de résistance et d'incertitude. La consultation des différents intérêts en présence sera utilisée, soit comme un simulateur destiné à apprécier par anticipation l'effet éventuel des mesures prises par l'administration, soit comme un moyen de rechercher à l'avance l'adhésion des administrés ; elle revient dans tous les cas à mieux éclairer le choix de l'administration et à favoriser l'acceptation des administrés.

Cette procédure débouche sur une nouvelle conception de l'efficacité tendant à privilégier, lors de l'élaboration des décisions administratives, les formules de négociation qui assurent aux intérêts privés une influence sur leur contenu. Les formes de communication seront variables selon la capacité de l'administration à passer outre à certaines oppositions et à mobiliser des ressources à son profit, ou au contraire l'obligation qui s'impose à elle de respecter certains interdits et d'obtenir l'accord préalable des forces en présence. Le développement des procédures de participation des administrés doit faire des décisions administratives l'aboutissement d'un processus complexe, réduisant l'incertitude et facilitant leur acceptation ; il est lié à la constatation de l'inefficacité de l'emploi de prérogatives de souveraineté dans un système où l'Etat ne dispose pas d'une réelle maîtrise sur les principaux éléments de l'environnement et de la nécessité de recourir à un mécanisme d'autorité par influence.

Dès le moment où les bienfaits d'un dialogue permanent et institutionnalisé avec les administrés sont reconnus pour l'élaboration des décisions administratives, on en arrive très logiquement à l'idée que ce dialogue peut inspirer une mutation correspondante des structures administratives. La multiplication des interrelations entre l'administration et la société a pour effet de briser l'isolement de l'administration et d'atténuer la personnalité bureaucratique. Puisque l'administration se révèle inadaptée aux tâches qu'elle a à remplir, il faut aussi remettre en cause les modalités de gestion traditionnelles ; ce souci débouche sur un transfert progressif des responsabilités de gestion sur des organisations ou des personnalités du secteur privé. L'osmose ainsi réalisée est le signe d'une imbrication de plus en plus forte du secteur public et du secteur privé et marque la fin du monolithisme administratif.

La participation est avant tout présentée comme un moyen technique d'améliorer le fonctionnement de l'administration française par la disparition des traits les plus critiquables d'un modèle bureaucratique dépassé et responsable des principaux vices qui le caractérisent. Ce discours technique est sous-tendu par des postulats ou des buts politiques, tels que la recherche de l'efficacité optimale, l'utilisation maximale de la force de travail des agents publics, l'acceptation des contraintes sociales ou l'a-structuration du milieu dans lequel l'administration agit ; il se double d'un discours politique latent qui en renforce les implications.

4. La promotion de l'idée de participation répond à une série d'impératifs politiques résultant des mutations subies par le système politico-administratif français. La présentation officielle de ces impératifs n'est au fond qu'une nouvelle mouture des analyses classiques de Tocqueville sur la décentralisation : il s'agirait de compenser la croissance du pouvoir d'Etat dans les sociétés industrielles et l'affaiblissement du contrôle, d'une part par l'exten-

sion de la démocratie au niveau de communautés de base proches des administrés, d'autre part par le renforcement des moyens d'action des administrés sur une administration devenue multiforme et épousant étroitement les contours de la société ; le seul moyen d'éviter que le citoyen ne devienne l'assujetti, l'objet de l'administration, serait de décentraliser les responsabilités afin de redonner à l'administré un contrôle sur la chose publique. Cette vision se rattache assez bien à l'analyse gaulliste de la participation, qui a été largement diffusée à l'occasion de la campagne pour le référendum de 1969. Ce discours est cependant plus affectif que politique et il se caractérise par une remarquable imprécision quant aux modalités de réalisation de cette forme originale de démocratie. En revanche, la participation remplit une fonction politique beaucoup plus effective, bien que moins apparente, en tendant à dégager un nouveau principe de légitimation de l'administration très opératoire et à établir un processus fort utile de réduction des conflits politiques.

1°/ L'autorité de l'Etat s'exerce plus efficacement et à moindre coût si elle repose, non sur l'emploi de procédés de contrainte, mais sur le consentement actif des administrés. Le rôle de l'idéologie est précisément de renforcer ce consensus autour du pouvoir d'Etat et la croyance en la légitimité de ce pouvoir. La réalisation de ce consensus suppose que l'Etat se présente comme neutre et indépendant à l'égard des groupes socio-économiques ; l'idéologie cherche donc à occulter le caractère de classe de l'Etat, et les classes dominantes ne peuvent exercer durablement leur domination si elles n'établissent pas leur hégémonie sur les appareils servant à véhiculer cette idéologie. Pendant longtemps c'est la notion d'intérêt général qui a servi de principe de légitimation à l'appareil de contrainte public : l'administration était censée agir dans le sens de l'intérêt collectif de l'ensemble des citoyens en arbitrant entre les différents intérêts particuliers défendus par les groupes sociaux ; elle ne disposait sous cet angle que d'une légitimité dérivée, médiatisée par le système politique et résultant du contrôle politique des représentants de la Nation. Depuis quelques années, ce principe de légitimation fonctionne moins bien : l'affaiblissement visible du poids politique des assemblées parlementaires et l'influence de plus en plus nette de la haute administration dans la direction des affaires publiques réduit la portée de l'argument tiré du contrôle démocratique ; par ailleurs, l'administration, par ses modalités nouvelles d'intervention, se trouve nettement engagée aux côtés de certaines forces sociales et l'intérêt général devient difficilement perceptible. Et puis l'idéologie doit être de temps à autre renouvelée pour conserver toute son efficacité. La notion de participation répond exactement aux réalités nouvelles. Prenant acte du déclin du système représentatif, elle tend à mettre l'administration en mesure de forger directement sa propre légitimité en plaçant le contrôle politique des citoyens à l'intérieur même de l'appareil administratif ; elle matérialise l'idée que l'administration intègre les différentes rationalités des groupes sociaux et renforce l'image d'une administration toute puissante et indépendante ; elle permet surtout à l'administration de rappeler dans sa structure même les origines de sa légitimité démocratique, ce qui renforce son homothétie par rapport au système politique et social. La participation assure aussi une meilleure diffusion de l'idéologie par l'intermédiaire de relais structurés et facilite la conquête par l'administration de nouveaux soutiens améliorant son insertion sociale. La promotion de l'idéologie de la participation illustre bien le caractère objectivement « totalitaire » des idéologies politiques ac-

tuelles, qui détruisent les barrières entre l'individu et l'Etat et privilégient la volonté générale exprimée par l'Etat <sup>11</sup>.

2°/ Cette légitimité nouvelle, liée à l'avènement de l'idéologie de la participation, est d'autant plus forte que la participation permet effectivement à l'administration de circonscrire, et si possible de réduire, les conflits qui pourraient, notamment en raison de leur caractère de classe, se révéler politiquement dangereux pour la survie du système administratif ou du système social. Cette fonction de la participation apparaît d'abord à l'intérieur même de l'appareil administratif. Le principe hiérarchique a eu la vertu de camoufler les conflits de classe nés du recrutement des agents de l'administration au sein d'autres classes que la classe dominante ; justifié par l'idéologie de l'intérêt général, le principe hiérarchique empêchait la formulation d'intérêts de classe spécifiques des petits fonctionnaires et assurait, par une stricte discipline des fonctionnaires, l'efficacité politique du fonctionnement de l'appareil d'Etat <sup>12</sup> : il occultait la contradiction entre le rôle joué par l'appareil d'Etat et l'appartenance de classe de ses membres. Mais le principe hiérarchique conduit, on l'a vu, à certaines déficiences techniques et surtout il ne suffit plus aujourd'hui, du fait de l'extension croissante des tâches de l'Etat, à empêcher la prise de conscience par les agents de l'administration de leur appartenance de classe. Dès l'instant où la lutte de classes s'exprime à l'intérieur de la fonction publique et prend la forme d'une lutte anti-hiérarchique, il est indispensable de trouver de nouvelles formes d'occultation des contradictions traversant l'appareil d'Etat. La participation répond à cet objectif : elle renforce l'adhésion du fonctionnaire au service et la cohésion de l'administration ; la contestation syndicale est progressivement canalisée et intégrée ; les conflits diminuent d'intensité et les contradictions d'intérêts sont masquées par l'existence de procédures de négociation qui étendent la notion d'arbitrage à l'intérieur des services. Ce phénomène déborde d'ailleurs le cadre des rapports entre l'administration et ses fonctionnaires pour s'étendre à l'aménagement des structures administratives : l'établissement de modes de gestion pluraliste vise à affaiblir les oppositions et à faire de chaque organisation une véritable « communauté » <sup>13</sup> ou « collectivité » <sup>14</sup>, fonctionnant le mieux possible avec un minimum de conflits. La participation présente le même intérêt pour résoudre les conflits entre services qui, du fait des liaisons périphériques que ceux-ci entretiennent avec certains groupes sociaux ou clientèles, reflètent souvent des contradictions politiques au sein des classes dirigeantes. La coordination administrative aboutit à un arbitrage entre groupes sociaux par administrations interposées.

Vis-à-vis du milieu social, la participation englobe tout un processus de réduction des conflits politiques dangereux pour la survie du système. Il s'agit d'abord de faire émerger les conflits en permettant aux différents acteurs d'exprimer leurs préférences ou leurs interdits. Puis il s'agit de les éliminer ou de diminuer leur intensité, dans les limites définies par les contraintes du système. Sur ce plan, la participation remplit une fonction d'occultation en évitant de mettre en évidence les contradictions sociales

11. N. Poulantzas, « Pouvoir politique et classes sociales », Maspero, 1971, II, pp. 40-41.

12. D. Loschak, « Principe hiérarchique et participation dans la fonction publique », *Annuaire international de la fonction publique*, 1975-76.

13. La « Communauté éducative » dans le second degré 17.

14. La « Collectivité hospitalière » 19.



principales, une fonction d'apprentissage ou d'acculturation, en favorisant l'acquisition par les différents acteurs de modèles culturels et de concepts communs, enfin une fonction de négociation, en cherchant à rendre les projets des groupes sociaux compatibles entre eux et avec la structuration du système<sup>15</sup>. L'administration reconnaît l'existence de conflits mais elle cherche à les désamorcer en obtenant l'adhésion, le soutien ou tout au moins la neutralité des divers groupes à l'égard des décisions qu'elle est amenée à prendre. Cette volonté est aisément perceptible au niveau local : l'organisation régionale a été mise en place pour canaliser un ensemble de forces sociales représentant un potentiel de contestation -1-, et de même l'apparition de nouvelles formes de gestion municipale est un moyen d'intégrer des groupes de pression dynamiques dans les circuits de responsabilité -4-.

Cette fonction politique latente de la participation se conjugue bien avec l'objectif technique d'amélioration de la qualité de l'action administrative : l'appareil d'Etat remplit d'autant mieux sa fonction politique qu'il renforce sa cohésion interne et se montre plus sensible aux sollicitations de l'environnement ; à l'inverse, l'efficacité de l'administration se mesure à sa capacité de procéder aux changements, idéologiques et pratiques, nécessaires pour garantir le maintien de l'ordre social existant. L'intérêt de la participation est de satisfaire tout aussi bien, sur le plan technique aux exigences de bon fonctionnement de l'appareil administratif et sur le plan politique aux impératifs de la domination de classe. Le succès remarquable de l'idéologie de la participation n'est dès lors pas surprenant.

5. La traduction concrète de l'idée de participation dans le système administratif français s'est cependant heurtée à une série d'obstacles organisationnels et reflète d'inévitables distorsions politiques. Les obstacles tiennent aux difficultés du passage d'un mode d'organisation clos, hiérarchisé et centralisé à un modèle ouvert, participatif et décentralisé : une telle mutation suppose une faculté d'adaptation que l'administration française ne possédait précisément pas. Le résultat, c'est que les structures administratives se présentent désormais de manière composite et se caractérisent par un dégradé de situations cumulant parfois les dysfonctionnements des deux systèmes. Les distorsions proviennent du décalage entre le contenu manifeste de la participation — assurer la démocratisation de l'action administrative — et le contenu politique latent — consolider la domination de classe dans l'appareil d'Etat par un renforcement du consensus — : l'aspect contradictoire de ces deux exigences aboutit à une tension permanente dans les mécanismes et dans les comportements, résultant notamment de la volonté de l'administration de contrôler étroitement un processus participatif qui tend à s'autonomiser et à acquérir une dynamique propre. La recherche menée à Amiens et à Reims a cherché à mesurer, dans une série d'exemples concrets, la portée du décalage entre le discours participatif et la réalité de la participation, ainsi qu'à comprendre les contraintes expliquant cette déviation ; elle permet de conclure que les mécanismes nouveaux tentant d'appliquer dans l'administration française un modèle participatif (I) n'ont entraîné que des résultats décevants au regard du discours participatif (II), mais n'en ont pas moins provoqué une série de modifications dans le comportement des différents acteurs (III). A partir de là, il conviendra de

---

15. L. Nizard, « Changement social et appareil d'Etat », Cerat, 1975, pp. 253 ss.

se demander si les objectifs poursuivis par les promoteurs de la participation ont été, au moins partiellement, atteints.

\*  
\*\*

## I/ DES MECANISMES NOUVEAUX

6. La participation vise, comme on l'a dit, à modifier les réseaux de communication mis en place par le système administratif, tant en son sein que dans ses relations avec l'extérieur, et à infléchir les modalités d'exercice du pouvoir administratif. Sur ces deux plans, les changements sont sensibles : sans doute, l'image d'un modèle bureaucratique pur, pratiquant une centralisation totale du pouvoir de décision et dépourvu de communications avec l'environnement social, est-elle parfaitement illusoire, et le système administratif français a toujours connu divers procédés de délégations de compétences et institué des voies d'accès pour les administrés ; mais ces phénomènes jouaient dans le passé à titre compensatoire, comme soupape de sûreté servant à préserver les principes fondamentaux d'organisation du système. Dorénavant au contraire ils doivent être recodés par référence à l'idée de participation qui les intègre et permet d'en rendre compte de manière cohérente.

### A) *Le réaménagement du pouvoir administratif*

7. Le réaménagement du pouvoir administratif se traduit par l'affaiblissement des liens de dépendance hiérarchique et par l'apparition de nouvelles formes de relations entre des centres de pouvoir diversifiés. Dans tous les pays, les fonctionnaires disposent au moins d'un droit de regard sur la détermination de leurs conditions d'emploi et d'une influence variable sur la prise des décisions : l'institution en France en 1946 des commissions administratives et des comités techniques paritaires a ainsi répondu à la volonté de promouvoir une gestion participative et a entraîné une relative atténuation du principe hiérarchique. Si les garanties obtenues par les fonctionnaires pour l'application des règles de leur statut n'ont pas été remises en cause, en revanche l'association à la marche du service public n'est jamais entrée dans les faits et il a fallu attendre l'influence du mouvement de mai 1968 et les analyses des théoriciens du management sur la « direction participative par objectifs » (DPO) pour que la question redevienne d'actualité. Plutôt que sur cet aspect bien connu et traité systématiquement par ailleurs<sup>16</sup>, la recherche a porté de préférence<sup>17</sup> sur les mutations structurelles résultant, au sein de l'appareil administratif, de l'application de l'idée de participation.

8. Le modèle participatif suppose d'abord la rupture avec le principe bureaucratique d'une articulation d'unités hiérarchisées et dépendantes et la constitution dans l'administration de centres de décision autonomes dotés de compétences propres. La prédominance du niveau central doit faire place

---

16. Voir D. Loschak, précité et notre étude au *bulletin de l'IIAP*

17. Cependant, l'analyse du fonctionnement hospitalier<sup>19</sup> a confirmé qu'à défaut d'un monopole reconnu sur une zone d'incertitude (les médecins qui détiennent par le biais de la commission médicale consultative, un pouvoir de décision concernant l'équipement médical des services et un pouvoir consultatif reconnu de manière générale depuis la loi du 31 décembre 1970), le personnel n'a guère d'influence sur la gestion : c'est ainsi qu'à la différence de la CMC, le comité technique paritaire compétent pour le personnel non médical est composé paritairement et n'est consulté qu'en ce qui concerne l'organisation du fonctionnement des services, sans guère d'ailleurs d'efficacité.

à la multiplication des articulations périphériques. Le système administratif connaît, à vrai dire, depuis fort longtemps des modalités de gestion par des organes situés en dehors de la hiérarchie administrative et le concept de décentralisation a permis aux juristes de rendre compte de ces hypothèses de disparition du lien hiérarchique. Ces centres autonomes de gestion ont dans un premier temps été établis sur une base territoriale, la notion d'« affaires locales » servant de critère rationnel de répartition du travail administratif : le conseil général et le conseil municipal sont ainsi élus au suffrage universel direct et ils sont respectivement chargés de statuer définitivement « sur tous objets d'intérêt départemental » et de régler « les affaires de la commune ». L'absence de toute emprise du pouvoir central sur leur désignation et l'octroi d'attributions propres sont considérées comme les deux composantes du principe de décentralisation. Puis, la décentralisation a été aussi conçue sur une base fonctionnelle et la gestion des services publics par des personnes morales situées en dehors de la hiérarchie administrative est devenue la règle. Le procédé de l'établissement public a connu une extension quantitative mais également, plus récemment, une mutation qualitative, qui accentue son rapprochement avec les collectivités locales par l'allègement de contraintes excessives et l'octroi de garanties d'indépendance aux dirigeants. Ce rapprochement offre l'intérêt de mettre en évidence l'unité profonde du processus décentralisateur, qui est illustrée de manière tangible par la création d'établissements publics territoriaux, dont la sphère d'activité est définie cumulativement par un élément fonctionnel et par un élément géographique et dont les modalités de gestion sont similaires à celles des collectivités locales<sup>18</sup>. S'il n'est pas dépourvu de pertinence compte tenu de la juridicisation du lien de dépendance hiérarchique, le critère juridique est cependant insuffisant pour circonscrire le démembrement du pouvoir administratif : d'une part, l'existence de la tutelle maintient un droit de contrôle de l'autorité supérieure sur les unités décentralisées ; d'autre part, et à l'inverse, de larges délégations de pouvoir, par exemple dans le cadre d'une politique de déconcentration qui a pris une nouvelle ampleur depuis 1970, peuvent aboutir à des résultats comparables. Et puis, il faut tenir compte de l'existence de monopoles de fait, mettant en œuvre des mécanismes de régulation autonomes. On constate donc de façon générale une atomisation, une fragmentation du pouvoir administratif tendant à éviter les hypothèses de remontée vers le sommet qui caractérisent le système bureaucratique.

9. Cette segmentation favorise l'apparition de nouveaux modes de relations, au sein de l'administration, s'inspirant de l'idée de participation. La coordination des unités périphériques entre elles et avec le niveau central est en effet la contrepartie du phénomène de spécialisation : plus les unités sont parcellisées et plus elles sont amenées à collaborer pour la gestion d'activités communes. La multiplication de centres autonomes a pour effet inattendu de rendre caduc l'ancien concept d'autonomie, entendu au sens d'une compétence exclusive. L'autonomie doit désormais être entendue comme une capacité de négociation dans le déroulement d'un processus de concertation entre unités administratives qui se substitue aux anciennes formes de coordination contraignante liées à l'exercice du pouvoir hiérarchique. De manière plus générale, la complexité et l'imbrication des pro-

---

18. Sans revenir sur les cas bien connus des régions, districts urbains ou SIVOM, on constate par exemple une très grande analogie entre les principes de gestion des associations foncières de remembrement et les règles de la gestion municipale 15.

blèmes dans les sociétés industrielles rend illusoire l'idée d'une maîtrise totale et exclusive d'un acteur sur l'ensemble d'un processus social. Cette évolution est particulièrement nette au niveau des structures territoriales<sup>19</sup>. La notion d'affaires locales devient floue et les collectivités locales sont obligées de collaborer avec l'Etat pour leur développement ; à l'inverse la réalisation de toute politique nationale passe par la médiatisation des collectivités locales. De même que les affaires de la commune ne se réduisent plus aux seuls intérêts locaux, de même l'Etat ne peut rester indifférent devant les problèmes rencontrés par les communes : il n'est pas de politique d'aménagement urbain qui soit séparable d'une politique d'ensemble d'aménagement du territoire. L'effacement de l'opposition entre affaires locales et nationales est le point de départ de l'inauguration de formules d'association entre l'Etat et les collectivités locales.

10. Le nouvel équilibre se manifeste d'abord par une collaboration pour la mise en œuvre d'une série d'options essentielles. L'image stéréotypée d'une opposition irrémédiable d'intérêts entre l'Etat et les collectivités locales avait déjà été quelque peu corrigée au niveau du département par les mécanismes formels ou informels de relations qui se sont établis, à la faveur du principe de co-administration, entre le préfet et les conseillers généraux. Ce système politico-administratif très intégré a été sans doute favorisé par des données institutionnelles: le pouvoir donné au préfet, en amont par la préparation, et en aval par l'exécution, des délibérations du conseil général, l'existence d'une commission départementale, qui est le lieu privilégié de la concertation permanente entre les élus et l'administration préfectorale - 24 - ont contribué au développement des interactions ; mais cette imbrication, loin d'être subie et déplorée par les élus a été doublée et renforcée par un réseau de relations personnelles et officieuses suivant des procédures non institutionnalisées - 3 -, - 24 -. Si elle met bien en évidence l'idée de collaboration, cette solidarité repose cependant sur une collusion d'intérêts vis-à-vis du pouvoir central. Ici, il s'agit d'aller plus loin en changeant la nature des relations avec l'Etat par une élaboration conjointe de certaines décisions. Depuis une dizaine d'années, les exemples d'une telle collaboration se sont multipliés.

Les documents de planification font désormais l'objet d'un flux continu, ascendant et descendant, d'information entre l'Etat et les structures territoriales : les régions contribuent à l'élaboration du plan national, notamment par l'intermédiaire des rapports régionaux d'orientation qui sont élaborés à la suite de larges consultations des milieux locaux, et la loi de 1972 a renforcé les compétences des élus en donnant au conseil régional la mission de participer à la préparation du plan dans ses différentes phases ; à l'inverse, si les documents de planification régionale sont élaborés par les préfets de région et soumis à l'avis des conseils généraux et du conseil régional, ils doivent être compatibles avec les documents de planification nationale.

La politique d'aménagement du territoire, qui est restée pendant longtemps une prérogative exclusive de l'Etat, fait une large place aux élus locaux au niveau de son élaboration et de sa réalisation. L'Etat lance en géné-

---

19. On pourrait bien entendu prendre bien d'autres illustrations de cette nécessité de la concertation au sein du secteur public, notamment en ce qui concerne les entreprises publiques : obligées d'harmoniser leurs relations réciproques (J. Chevallier, « Le pouvoir de monopole et le droit administratif français », R.D.P., 1974, p. 21), elles bénéficient de plus en plus d'un encadrement contractuel de leurs relations avec l'Etat (technique des contrats de programme).

ral un certain nombre d'idées-force et il mène ensuite une action pédagogique auprès des collectivités locales pour obtenir leur contribution positive. Pour l'aménagement des aires métropolitaines, il a été convenu en 1966 de créer à côté de la cellule d'études et de synthèse<sup>20</sup> chargée de l'élaboration du schéma, un comité technique comprenant les principaux chefs des services techniques de l'Etat et un comité de coordination composé de responsables politiques et socio-professionnels locaux : ces structures pluralistes illustrent de manière tangible l'idée de l'adhésion des milieux locaux. Ce système n'a pas toujours effectivement fonctionné<sup>21</sup> mais l'expérience réussie de la concertation dans l'aménagement de la Basse-Seine - 8 - montre qu'il peut permettre l'établissement de nouveaux rapports entre l'Etat et les élus<sup>22</sup>. La politique des villes nouvelles a pareillement exigé pour sa matérialisation un échange permanent d'informations et d'avis entre instances nationales et locales : l'impulsion est venue de l'Etat puisque cette politique a été imaginée par un groupe de techniciens, les études menées par des missions d'études et d'aménagement placées sous sa dépendance et l'aménagement réalisé par un établissement public dans lequel il est partie prenante ; mais la résistance ou l'hostilité des collectivités locales ont conduit à de sensibles modifications du cadre originaire et les élus disposent depuis la loi Boscher d'un contrôle direct sur les opérations d'aménagement - 7 -. L'exemple de la création du parc naturel régional de la Montagne de Reims fait bien ressortir toutes les conséquences de l'emploi de telles techniques participatives - 13 -. D'abord, la notion de décideur perd de sa clarté : la référence aux compétences formelles de décision est dépourvue de pertinence puisqu'il s'agit dans tous les cas d'un processus impliquant l'intervention d'un certain nombre d'acteurs ou d'« actants », nationaux ou locaux, dont les initiatives sont interdépendantes<sup>23</sup> ; tout projet fait maintenant l'objet de longues tractations entre l'Etat, les élus locaux et l'administration locale, sans d'ailleurs que chacun de ces groupes d'acteurs se présente de

---

20. Groupe permanent d'étude à l'OREAV, secrétariat général de la ZANC ou mission d'aménagement en Basse-Seine.

21. Voir pour la vallée de l'Oise, J.-C. Picard, « L'organisme régional d'études pour l'aménagement de la Picardie (OREAP) ou les ambiguïtés d'une institution de prospective régionale ». *Public. Amiens* 73-74, n° 5, p. 71.

22. Les élus locaux ont joué en Basse-Seine un rôle prépondérant tant au niveau des études que de la réalisation. Loin de travailler en vase clos la mission d'aménagement a éprouvé le besoin de consulter les milieux locaux à chaque étape dans l'avancement des études : la CODER, qui a tenu lieu de commission de coordination de l'OREAM, a été saisie des grandes orientations du livre blanc ; puis des commissions spécialisées, ouvertes aux membres de la CODER, ont été consultées pour l'élaboration du schéma ; enfin le schéma a été soumis pour avis aux diverses instances représentatives, avant d'être discuté et corrigé par la CODER. Pour la réalisation, ce sont les représentants locaux qui ont pris l'initiative de créer, afin de régler le problème foncier, un établissement public composé exclusivement d'élus locaux et consulaires.

23. Normalement les collectivités locales jouent le rôle essentiel tant pour le déclenchement de l'opération que pour sa réalisation. En fait les parcs naturels régionaux constituent aussi un instrument privilégié de la politique d'aménagement du territoire et les options définies au niveau national déterminent en grande partie leur localisation : la création d'un PNR en Montagne de Reims n'est pas le seul produit d'initiatives locales mais coïncide exactement avec la politique d'aménagement du bassin parisien, le schéma de la ZANC et les documents de planification. De même la ville de Reims tire un avantage évident d'une opération qui valorise l'espace urbain rémois. Or, toute l'ambiguïté du projet apparaît lorsqu'on sait qu'il émane théoriquement de trois maires de petites communes forestières... La même complexité apparaît dans le déroulement du processus décisionnel. Une fois le projet lancé, sa réalisation va dépendre d'un va-et-vient entre l'Etat, les collectivités locales — divisées sur l'opportunité et le sens de l'opération — et les administrations locales, tantôt cautionnant le projet en tant qu'émanant du pouvoir politique local dominant (préfet de région et sous-préfet de Reims), tantôt obtenant une modification de la charte constitutive au nom d'une autre rationalité (DDE et DDA). L'apparition d'institutions, association de la montagne de Reims (AMR) pour aboutir au classement, syndicat mixte d'études pour mettre au point la charte constitutive, va encore compliquer les circuits de décision.

manière homogène. Ensuite, les positions des divers participants sont en réévaluation constante au cours du processus en fonction des modifications de l'environnement, des réactions des autres participants et du gain prévisible. Enfin, le cheminement de la décision se caractérise par une complexité et par une lenteur qui comportent bien des aléas et rendent l'aboutissement incertain.

Les opérations d'urbanisme constituent, depuis la loi d'orientation foncière de 1967, un autre exemple privilégié de concertation entre les collectivités locales et l'Etat. L'innovation contenue dans la loi semble être, à première vue, très relative puisque les anciens plans d'urbanisme supposaient déjà l'accord des collectivités locales ; mais l'absence de moyens techniques d'étude à la disposition des communes rendait cet accord bien formel. Désormais, les relations en matière d'urbanisme se placent sur un mode égalitaire et les documents doivent faire l'objet d'une élaboration conjointe. Si l'Etat conserve un pouvoir d'intervention permanent dans les études, le déroulement de la procédure et la décision finale, la possibilité d'association des collectivités locales aux études dans le cadre d'agences d'urbanisme, la réunion de commissions locales pour examiner le projet de SDAU et la consultation des communes intéressées, assurent aux élus locaux une emprise sur l'élaboration. Le schéma prévu par la loi de 1967 a été appliqué dans tous les exemples étudiés, et apparemment avec une certaine réussite si l'on se réfère à la rareté des oppositions exprimées lors des réunions des CLAU ou de la consultation des conseils municipaux - 10 -, - 12 - ; les vicissitudes du SDAU de la vallée de la Meuse - 24 - sont l'illustration a contrario de la nécessité juridique et politique d'appliquer les procédures de concertation établies par la loi<sup>24</sup>. Pour les POS, la concertation paraît moins bien assurée, mais l'exemple de la Marne - 10 - prouve que les collectivités locales sont quand même associées aux travaux, soit commune par commune, soit par groupements de collectivités. Le recul dans l'emploi des techniques de contrainte en matière d'urbanisme peut également être décelé dans les opérations de rénovation urbaine : si, à l'origine, ces opérations ont été plus suscitées par le pouvoir central que voulues par les communes, depuis 1966 l'initiative des opérations s'est nettement déplacée ; il semble que le pouvoir central se désintéresse de ces opérations qui sont maintenant décidées par les communes, sous réserve de l'aide de l'Etat pour les études et le financement - 14 -.

L'institution de tels mécanismes de collaboration et de co-décision tend donc à devenir la règle générale, tant pour les affaires relevant normalement de la compétence des communes que pour l'exercice des attributions de l'Etat qui impliquent un élément territorial. Ces mécanismes semblent indispensables pour concilier les exigences de démocratie et d'efficacité, comme le prouve l'histoire du regroupement communal. Le regroupement communal a d'abord, et pendant longtemps, eu les caractères d'une procédure à la discrétion des communes ; l'échec complet du volontariat a entraîné un glissement vers des techniques autoritaires, qui se sont révélées aussi inefficaces, l'hostilité des communes suffisant à paralyser toute formule de regroupement imposée par l'Etat. La loi du 16 juillet 1971 a pris acte de ce double échec

---

24. Le préfet des Ardennes a cru pouvoir instituer le SDAU de la vallée de la Meuse dès 1969, sur la base d'une étude entreprise avant la loi d'orientation foncière sur l'initiative du conseil général et sans qu'il y ait élaboration conjointe avec les élus ; les réserves exprimées par les élus ont entraîné la non-approbation de ce SDAU, qui a été en 1972 découpé en trois SDAU distincts.

et a retenu la même idée de collaboration entre les communes et les représentants du pouvoir central : le plan de regroupement dont la loi exige l'élaboration par département est en effet arrêté par le préfet au vu des propositions formulées par une commission composée exclusivement d'élus locaux et les dispositions de ce plan sont ensuite soumises à l'assentiment des communes ; les partenaires en présence ne sont d'ailleurs pas seulement le préfet et les communes, mais aussi le conseil général et les populations, consultées par référendum, qui peuvent éventuellement être introduites dans le circuit de décision en cas d'opposition d'une commune à une fusion. L'expérience des Ardennes - 6 -, de la Marne - 5 - et des départements de la région de Picardie prouve que les communications établies à cette occasion entre préfecture, communes et membres de la commission ont été très intenses et qu'un dialogue permanent s'est instauré entre les élus et la préfecture, aussi bien pour la collation de renseignements sur la situation des communes<sup>25</sup> que pour l'information et la sensibilisation des élus.

11. L'apparition d'un type concerté d'administration visant à associer l'Etat et les collectivités locales pour la prise en commun de décisions intéressant les deux partenaires est assortie de l'inauguration de procédés contractuels destinés à harmoniser leurs relations réciproques. Ces procédés par lesquels l'Etat appuie financièrement les efforts d'équipement des communes sont aussi l'amorce d'une remise en cause de la conception classique de la tutelle, sur le plan juridique comme sur le plan sociologique : les deux éléments juridiques essentiels de la tutelle, à savoir le contrôle a posteriori et sur la légalité des décisions, s'effacent au profit d'un mode de contrôle préventif sur l'intérêt même des opérations projetées ; par ailleurs, la distanciation, souvent théorique entre contrôleur et contrôlé tend à faire place à des procédures de dialogue, sous forme de consultation et d'information mutuelles et préalables.

La technique contractuelle, expérimentée pour les entreprises publiques, a d'ores et déjà connu plusieurs points d'application privilégiés dans les rapports entre l'Etat et les communes. Les conventions des zones d'aménagement concerté (décrets du 23 octobre 1970) définissent les conditions de réalisation du programme d'équipements publics pour l'année en cours ; chaque partie s'engage à lancer les équipements qui sont à sa charge selon l'échéancier prévu et le système est assorti d'une certaine globalisation des subventions qui sont versées en fonction de l'état d'avancement des programmes. De même, les contrats de plan établissent une formule comparable pour les communautés urbaines, les seules différences portant, en dehors de l'importance des équipements en cause, sur la périodicité du contrat (trois ans) qui justifie des engagements dépassant le cadre annuel, et sur le versement des subventions qui sont attribuées pour chaque opération. Un nouveau champ d'expérimentation a été ouvert plus récemment avec les villes moyennes - 9 -. Les conditions de lancement de la formule sont révélatrices de la tendance générale à la contractualisation des rapports entre l'Etat et les communes. En avril 1972, l'expérience-pilote tentée à Angoulême avait été conçue de manière unilatérale par l'Etat et sans véritable dialogue avec la commune ; dès octobre 1972, le nouveau ministre de l'équipement allait estimer que le seul cadre envisageable pour réussir la politique des villes moyennes était un cadre contractuel et que l'Etat devait uniquement exercer

---

25. Groupe de travail constitué par le préfet avant la réunion de la commission d'élus, questionnaires adressés aux communes.

une action incitative en apportant son aide aux collectivités locales de ce type qui souhaitent planifier leur développement. Le contrat avec la ville moyenne n'est à vrai dire qu'un moment d'une politique plus générale de concertation qui se manifeste à tous les niveaux. Le dialogue s'établit d'abord avant la signature du contrat : des groupes de travail sont constitués dans la ville pour associer l'administration et la commune à la mise au point des projets et le groupe opérationnel des villes moyennes dépendant de la DATAR assure la coordination avec les autorités administratives centrales. Il se poursuit par la matérialisation de l'accord : les parties prennent chacune de leur côté un certain nombre d'engagements pour une durée fixée en général à trois ans ; la ville moyenne s'engage à réaliser un certain nombre d'opérations qu'elle estime nécessaires à son développement, pour le financement desquelles l'Etat lui attribue une subvention globale spécifique. Il s'exprime enfin après la signature par un échange permanent d'informations sur les conditions de la mise en œuvre du programme entre la ville moyenne et le groupe opérationnel. Cette concertation est assortie d'une autonomie plus poussée de la commune et de la transformation du cadre tutélaire de droit commun.

12. La nouvelle articulation entre les centres de pouvoir administratif trouve son point d'achèvement lorsqu'elle fait l'objet d'une traduction institutionnelle, c'est-à-dire lorsqu'elle aboutit à la mise en place d'organismes de coordination à base égalitaire destinés à assurer la confrontation des points de vue. On rencontre d'abord ces institutions au sein de l'appareil d'Etat. Elles sont alors chargées, soit de réaliser une coordination permanente entre les différents ministères au sommet — ce sont les conseils, comités et commissions interministériels — ou au niveau local — la conférence administrative régionale est le lieu de rencontre privilégié entre les chefs de service régionaux —, soit de remplir une tâche précise et temporaire : des « administrations de mission » associent dans cette optique les représentants de plusieurs administrations pour résoudre certains problèmes nouveaux. L'aménagement du territoire est le terrain privilégié de telles formes de collaboration fonctionnelle<sup>26</sup>. Les collectivités locales utilisent des formules comparables pour gérer des services d'intérêt commun : les syndicats de communes, districts urbains, consacrent leur rapprochement et illustrent l'existence d'une administration locale au second degré, basée sur l'idée de participation. Quant aux entreprises publiques, elles n'hésitent pas, pour des activités mixtes les intéressant à des titres divers, à constituer des filiales communes où la participation prend un caractère financier.

Ces articulations horizontales entre unités administratives dotées d'une spécialisation et d'une place identiques dans l'ordre administratif ne sont pas les plus intéressantes. Les interactions verticales entre le niveau central et les unités périphériques, qui font craquer les subdivisions classiques du droit administratif en associant des personnes publiques très diverses par leur statut et leur sphère d'activité, sont bien davantage révélatrices des mutations organiques entraînées par la participation. Certaines entreprises publiques, telles que la Compagnie Nationale du Rhône fédèrent l'Etat, les collectivités locales et d'autres entreprises publiques qui participent dans les mêmes conditions à leur capital. Les exemples d'association entre l'Etat,

---

26. Bien que placé sous l'autorité conjointe de la DAFU et de la DATAR, le groupe opérationnel des villes moyennes répond assez à cette conception 9. Il en est de même du comité technique des OREAM 8 et des diverses missions d'aménagement et groupes interministériels.



les collectivités locales et des établissements publics à caractère professionnel comme les chambres de commerce sont maintenant très nombreux dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire : les agences d'urbanisme, prévues par la loi d'orientation foncière pour la rédaction des documents d'urbanisme, répondent à la volonté de diffuser le pouvoir d'expert et doivent établir une concertation institutionalisée entre l'Etat et les collectivités locales au niveau de l'élaboration des études<sup>27</sup> ; la floraison des sociétés d'économie mixte d'équipement, qui associent les collectivités locales, des organismes centraux tels que la SCET<sup>28</sup> et divers organismes locaux pour la réalisation d'opérations d'équipement<sup>29</sup>, souligne la nécessité d'une collaboration similaire au niveau de l'exécution concrète ; la substitution d'établissements publics à ces sociétés pour la mise en œuvre d'opérations particulièrement importantes<sup>30</sup> est le signe que l'Etat entend jouer un rôle encore plus actif. L'institution de tous ces organismes n'a pas pour seul effet de rendre la concertation permanente ; elle modifie aussi les circuits de décision. L'expérience montre que ces nouveaux organismes en arrivent très vite à définir une stratégie spécifique, distincte de celles de leurs créateurs, et qu'ils deviennent des acteurs autonomes dont les vues ne sont pas dépourvues d'efficacité<sup>31</sup>.

13. Appliquée à l'appareil administratif, la participation résulte d'un double mouvement centrifuge, par la multiplication de centres de décision périphériques, et centripète, par l'apparition de formules de coordination : l'éclatement a été corrigé/complété par la régulation des rapports entre les nouvelles unités. Cette régulation tend à s'exercer, non plus au moyen de procédés de contrainte liés à l'exercice du pouvoir hiérarchique, mais par des techniques participatives qui préservent l'autonomie des composantes.

#### B) *Le développement des liaisons avec le système social*

14. L'administration française a amélioré ses liaisons avec le système social en utilisant toute la gamme des procédés assurant aux administrés une influence croissante sur son action. La preuve du caractère hybride des principes d'organisation qui la régissent actuellement résulte précisément de la coexistence de ces différents procédés. Les relations avec les administrés sont en réalité éminemment variables, suivant le secteur ou le cadre territorial considéré. Il reste qu'un mouvement continu d'interaction de plus en plus accentuée entre l'administration et son milieu est perceptible, tant en se plaçant à un niveau global qu'en observant le cheminement de certains groupes de pression au sein des structures administratives. Les comités d'expansion constituent sur ce point un exemple assez caractéristique : porte-parole de la stratégie du patronat local et représentant à ce

27. C'est ainsi qu'en 1971, la DDE et la mairie se sont entendues à Reims pour fusionner les deux équipes concurrentes du GEP et du BEUR au sein de l'agence d'aménagement et d'urbanisme de Reims, et cette fusion a facilité les contacts entre les deux institutions.

28. Voir sur la stratégie de la SCET, F. d'Arcy, « Structures administratives et urbanisation », Berger-Levrault, 1968.

29. Telles que la SEDMA dans la Marne 14, la SEEA dans les Ardennes 24 ou la SEDSOM dans la Somme (mémoire sur la rénovation du centre d'Amiens en cours d'élaboration).

30. Par exemple, les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles 7 ou celui de la Basse-Seine 8. La collaboration entre l'Etat et les collectivités locales est réalisée soit par une répartition des sièges au conseil d'administration, soit par une répartition des tâches de conception et d'exécution ; en Basse-Seine, par exemple, le conseil d'administration est composé uniquement de représentants locaux, mais l'exécutif est assuré par le préfet de région et le directeur qui lui est subordonné.

31. Voir par exemple, la « stratégie-SEDMA » dans la Marne 14.

titre un procédé d'organisation du pouvoir économique local dominant<sup>32</sup>, les comités ont pu établir des liens de plus en plus étroits avec le système administratif local ; les Pouvoirs Publics ont fini par leur confier un rôle de représentation des intérêts économiques régionaux, sous réserve d'un droit de regard sur leur activité - 1 -. Cette fonction consultative a été profondément transformée par les réformes régionales de 1964, mais l'institution des CODER et le déclin des comités d'expansion qui en résulte, loin de signifier un affaiblissement des forces économiques que ceux-ci représentent, ne font que renforcer leur influence : les CODER ont en effet une fonction consultative beaucoup mieux assurée et les études réalisées sur leur composition respective montrent la forte perméabilité entre les deux institutions : les forces dominantes au sein des comités d'expansion dominant aussi au sein des CODER - 23 -, - 24 -. La même continuité pouvant être décelée lors de la mise en place des nouvelles institutions régionales en 1972<sup>33</sup>, il est possible d'en conclure que les progrès de l'idée régionale en France recouvrent aussi l'accentuation de l'emprise d'un groupe social sur le fonctionnement de l'administration locale. Des conclusions identiques peuvent être tirées de l'accession progressive de certaines « forces vives » au pouvoir municipal : les associations de quartier qui les regroupaient ont assez souvent privilégié les préoccupations gestionnaires sur les orientations contestataires puis accepté une coordination sous l'égide de la municipalité - 4 - ; l'exemple de Grenoble a permis de démontrer que les associations de quartier avaient favorisé l'émergence puis l'intégration de nouveaux notables dans le système administratif local. La constatation de cette influence accrue de certains groupes sur l'administration française<sup>34</sup> n'est pas à elle seule pertinente au regard de la participation dans la mesure où elle est en général compensée par le recul de l'audience d'autres forces économiques ou politiques ; aussi doit-elle être insérée dans une analyse plus globale permettant de dégager les mécanismes qui conduisent à une participation de plus en plus importante des administrés par voie de glissements successifs.

15. L'information réciproque est le moyen élémentaire pour une organisation de communiquer avec son environnement. L'administration peut d'abord chercher à renforcer les soutiens dont elle dispose au sein du public en exposant les problèmes qu'elle rencontre et en expliquant le sens de ses décisions. La règle juridique du secret, qui subsiste en droit administratif français, a été ainsi privée de tout contenu par le développement des moyens de publicité de l'action administrative. Cette publicité est assez souvent conçue de manière à obtenir l'adhésion des administrés et l'information oscille alors entre une présentation optimiste masquant les vrais problèmes et une sorte de propagande visant à promouvoir l'image de marque de l'administration. L'efficacité de ce style d'information est cependant relative ou temporaire, et l'administration s'est vite rendue compte que la diffusion d'informations objectives était à terme préférable. Cette évolution est bien perceptible au niveau municipal : les bulletins municipaux se sont transformés dans beaucoup de communes en véritables instruments d'information - 4 -, - 9 -, - 11 - et ils sont complétés, suivant les besoins, par d'autres docu-

32. Constatation vérifiée dans la Marne 2, 14 et les Ardennes 24.

33. Il est frappant qu'en Champagne-Ardenne, le président du CERAC ait été aussi président de la CODER puis du CES.

34. Des études comparables ont montré par exemple le développement de l'influence du patronat industriel dans l'administration économique : voir E. Friedberg, « Administration et entreprises », in « Où va l'administration française ? », 1974, p. 101.

ments écrits présentés au grand public<sup>35</sup> ou adressés à des groupes particuliers considérés comme des relais privilégiés par le pouvoir municipal ; les municipalités n'hésitent plus à organiser des réunions d'information publiques, qui sont l'occasion d'un contact direct avec le public, notamment sur les questions d'urbanisme - 12 -.

Avec ce contact direct, l'administration s'engage dans une voie différente où elle ne se contente plus d'informer sur le sens de ses décisions mais où elle veut être aussi à l'écoute des administrés, sensible à leurs aspirations ou à leurs réactions. Par l'information ascendante, l'administration entend être éclairée sur l'opinion du public, connaître l'impact de ses décisions pour éventuellement les modifier en conséquence. Les administrés acquièrent une influence sur le contenu même des décisions, sans que cette influence puisse être exactement mesurée. La remontée de cette information dépend de l'institution de circuits de communication suffisamment fluides pour éviter tout phénomène de blocage ou de rétention. Malgré une série d'obstacles structurels ou juridiques, l'administration a développé le nombre et la qualité de ces circuits. Les municipalités ont eu recours par exemple, malgré une jurisprudence très hostile du conseil d'Etat, à des formules de consultation directe des habitants par voie de référendum, qui ont fini par être entérinées, au moins en ce qui concerne les regroupements communaux, par la loi. A défaut de cette procédure de démocratie directe, les municipalités ont à leur disposition, pour toute une série de décisions relatives à la propriété immobilière et à son utilisation, la technique classique de l'enquête publique qui leur permet de recueillir l'avis des personnes intéressées<sup>36</sup>. Mais cette procédure formaliste et restrictive tend à céder devant des formules plus souples d'enquêtes-consultation<sup>37</sup>, de sondages, de sollicitation de l'avis de certains groupes représentatifs<sup>38</sup> de réunions publiques - 4 -, qui reflètent mieux l'état de l'opinion et des forces en présence. Tous ces procédés offrent aussi l'avantage de favoriser une sensibilisation de la population aux difficultés rencontrées par leur municipalité et donc son regroupement derrière le pouvoir municipal.

16. De la recherche par l'administration de l'opinion des administrés, on passe, insensiblement mais très logiquement, à une intervention directe de ceux-ci dans le processus décisionnel : d'une part, l'administration est amenée à tenir compte des avis recueillis même de manière informelle ; d'autre part, le milieu social ne se présentant pas sous forme indifférenciée, elle tend à rechercher des correspondants que leur position privilégiée rend capables de traduire les exigences de ce milieu. Au moment où l'administration utilise ainsi, pour communiquer avec son environnement, certains relais structurés qui exercent une influence sur le contenu des décisions, la qualité des relations entre le système administratif et le système social change dans le sens d'une plus grande perméabilité réciproque.

Les conditions d'établissement de ces relais sont d'une très grande importance car elles mettent en évidence la nature des liens qui unissent le système administratif au système social. Pour l'équipe Crozier, c'est

---

35. Livres blancs sur l'urbanisme ou sur les problèmes d'aménagement, par exemple 8.

36. Voir l'enquête menée par une commune du périmètre du SDAU d'Arras au sujet du passage d'une voie express 12.

37. Pratiquée en Basse-Seine après diffusion du Livre blanc 8.

38. Par exemple pour la négociation du contrat-ville moyenne 9.

l'administration qui structure son environnement par des relations de clientèle : elle intervient comme une instance de sélection dans les mécanismes de représentation en renforçant la capacité d'action et le pouvoir d'un nombre restreint de relais privilégiés. Cette conception « volontariste » souligne le rôle de l'administration dans la structuration sociale ; elle semble cependant quelque peu négliger les contraintes qui pèsent sur les mécanismes de sélection des relais sociaux : la structuration du système social détermine celle du système administratif qui lui est homothétique, et donc la recherche de relais par l'administration ne s'exerce pas de manière indifférenciée. Certaines forces, certains groupes s'imposent à elle comme interlocuteurs valables et accèdent progressivement aux centres de décision, soit parce qu'ils représentent les classes dominantes, soit parce qu'ils sont utiles pour contrôler une zone d'incertitude. Les comités d'expansion constituent l'illustration typique du premier type de relais : incarnant le patronat local, ils sont apparus, à un moment donné de l'évolution du système de pouvoir local, comme des partenaires indispensables de l'administration, et l'exemple rémois montre qu'ils ont parfois pu conquérir une position dominante par rapport à elle<sup>39</sup>. Mais d'autres forces peuvent également acquérir vis-à-vis de l'administration une capacité de négociation fondée sur la maîtrise d'un élément de pouvoir : faute d'arriver à les neutraliser, l'administration va les utiliser comme relais en attendant une intégration éventuelle. C'est ainsi que le pouvoir administratif local a été contraint de modifier son système de communications avec la société locale pour tenir compte de la naissance de nouvelles pratiques sociales en marge de l'institution communale - 4 - : les associations de quartier se sont imposées au pouvoir municipal comme des interlocuteurs à part entière dès le moment où elles sont apparues comme exprimant les besoins collectifs des habitants nés d'une explosion mal contrôlée. Les municipalités sont extrêmement vulnérables au potentiel de contestation qu'elles représentent et elles se préoccupent de canaliser ce potentiel en intégrant leurs revendications dans leur propre stratégie<sup>40</sup>. La conquête d'une position de relais par rapport au système administratif dépend cependant d'un élément organisationnel : l'administration entend avoir en face d'elle des partenaires représentatifs avec qui il soit possible de dialoguer et les forces inorganisées éprouvent beaucoup de difficulté à se faire entendre ; c'est seulement au moment où l'organisation des consommateurs a révélé une certaine prise de conscience de leur pouvoir économique que les Pouvoirs Publics ont été amenés à utiliser leurs associations comme relais - 25 -.

---

39. On s'accorde à reconnaître que le CEARR a été, au moins jusqu'à 1960, la clef de voûte du système local rémois en réussissant à faire prendre en charge par le système politico-administratif son projet global de développement de l'agglomération 2, 14, et cette influence a été bien mise en lumière lors du changement de municipalité à Reims en 1959. L'origine de cette domination vient de ce que le CEARR représentait l'équipe dirigeante du patronat local. Mais le CEARR n'a pu imposer sa domination qu'en respectant l'idéologie du système politico-administratif : se présentant comme un porteur de rationalité technique, il a pratiqué une rhétorique de l'indépendance et de la neutralité ; en s'ouvrant largement par cooptation aux autres groupes socio-professionnels, il s'est efforcé de démontrer son caractère représentatif des milieux locaux. Le déclin du CEARR, qui a été pendant de longues années l'interlocuteur des milieux politiques et administratifs s'explique par l'apparition des structures régionales, perturbant les réseaux d'influence traditionnels, et aussi par certains changements sociologiques et politiques dans le système local (14 et infra). La même analyse peut être faite à propos du comité d'expansion des Ardennes (CEEPSA) qui, sous réserve d'une dépendance plus grande vis-à-vis du système politique départemental, s'est affirmé dans les années 1950 comme le lieu privilégié de la réflexion sur les problèmes économiques locaux 24, et est transposable à l'ensemble des comités d'expansion.

40. Les exigences de l'équilibre politique local ont permis par exemple aux associations de défense de quartier de limiter l'ampleur de certaines opérations de rénovation 14.

Les modalités par lesquelles l'influence de ces forces sociales ou groupes de pression se manifeste dans la prise des décisions administratives sont extrêmement variables ; elles vont généralement dans le sens d'une institutionnalisation croissante qui exprime les progrès de la participation mais ne reflète pas nécessairement une emprise plus forte sur le processus de décision. Tout se passe en fait comme si l'administration cherchait à officialiser les pressions qui s'exercent sur elle afin de les neutraliser en les mettant en compétition dans le cadre de structures publiques ; l'efficacité des pressions paraît inversement proportionnelle au degré de publicité qui les accompagne. A un premier niveau, les liaisons sont officieuses : elles s'expriment par la voie de contacts personnels. Les comités d'expansion ont par exemple, pour asseoir leur influence, développé une politique de relations publiques et de recherche du contact avec les élus et les administrateurs locaux, tout en faisant jouer au besoin les ressorts de la hiérarchie administrative en agissant au plan national - 2 -. Ces liaisons officieuses conduisent rapidement à l'institution d'un réseau de relations permanentes : les comités d'expansion ont été considérés comme les représentants des forces économiques de la région avec qui il faut être en contact ; de même, les municipalités ont mis en place des structures chargées de coordonner l'action des associations et d'assurer leur articulation avec le pouvoir municipal, mouvement correspondant d'ailleurs à la structuration progressive de ces associations sur le plan de la ville - 4 -<sup>41</sup>. Cette mise en place exprime une formalisation des relations entre les associations et les élus et une visée intégrative dont le succès est fonction de l'attitude adoptée par les animateurs des associations.

Ces contacts permanents vont être utilisés par l'administration pour améliorer la qualité technique et l'efficacité politique de ses décisions : l'apparition de formules de consultation amène les groupes-relais de l'administration à participer activement à l'élaboration même des décisions. La consultation des forces économiques locales, par le biais des comités d'expansion et des chambres professionnelles a ainsi été systématiquement pratiquée pour toutes les décisions concernant l'aménagement ou le développement économique<sup>42</sup>. Ce système consultatif débouche sur la mise en place de structures permanentes, intégrées à l'administration, et dont l'intervention est obligatoire avant la prise de toute décision administrative. Cette institutionnalisation est la règle en France, où l'administration consultative occupe désormais une place considérable : c'est ainsi que la consultation des forces économiques régionales a été aménagée après 1964 au sein même de l'administration par la création des CODER puis des CES - 1 -. Les organes consultatifs, souvent composés de manière paritaire, permettent à l'administration d'entretenir un dialogue continu avec les représentants des différents intérêts en cause<sup>43</sup>. La consultation laisse cependant à l'administration la responsabilité de ses décisions et peut se révéler assez formelle ; la concertation correspond à une révision beaucoup plus profonde des méthodes d'élaboration des décisions administratives. Elle fait dépendre la définition de la politique administrative d'une véritable négociation entre l'administration et les repré-

---

41. Citons par exemple, le Comité de liaison des unions de quartier (CLUQ) à Grenoble, l'Office social et culturel (OSC) à Rennes, l'Office social à Reims, l'Office culturel municipal à Amiens.

42. Dans la Basse-Seine 8, le schéma a été soumis pour avis à tous les organismes représentatifs des forces économiques, qui ont eu par ailleurs la possibilité d'envoyer des représentants dans les neuf commissions spécialisées associées à l'élaboration du schéma.

43. Voir par exemple avec les consommateurs 25 ou avec les industriels dans le cadre de la lutte contre la pollution de l'eau 26.

tants du secteur privé placés sur un pied d'apparente égalité : l'administration renonce à faire prévaloir son point de vue ; elle cherche à obtenir l'accord des administrés qui ont un droit de regard sur la nature même des choix qui seront opérés. L'idée de concertation connaît désormais une large application dans le secteur économique<sup>44</sup> et dans le secteur social : au niveau de la définition des objectifs de la politique économique et sociale, elle se manifeste par un nouveau mode d'élaboration reposant sur l'association des intéressés aux travaux préparatoires ; au niveau de leur réalisation, elle se traduit par la substitution d'engagements réciproques entre l'administration et ses partenaires aux anciens procédés réglementaires contraignants<sup>45</sup>.

L'emprise de plus en plus forte dont disposent les groupes de pression sur le processus de décision administrative ne peut être dissociée du phénomène d'atomisation des centres de pouvoir administratif précédemment étudié. L'action des groupes de pression ne s'exerce plus en effet sur un appareil administratif compact et homogène, mais sur une administration qui se présente désormais de manière segmentée et hétérogène. Compte tenu de cette donnée essentielle, le développement des liaisons avec le système social revient à favoriser l'investissement de chaque segment par le milieu dans lequel il agit et à le placer sous l'influence des représentants de ce milieu. De mieux en mieux insérées dans leur environnement ou plus vulnérables, largement ouvertes aux préoccupations de relais qui se sont imposés à elles, les unités administratives périphériques tendent à devenir des « administrations de milieu » intériorisant les valeurs des groupes avec qui elles sont en relation ; elles se font les défenseurs et les porte-parole de ces groupes sur lesquels elles s'appuient dans leurs négociations avec les autres segments administratifs. Cette « fonction corporative latente » (P. Grémion) est encore mieux assurée quand les intéressés ont la possibilité de participer directement à la gestion des différentes unités administratives.

17. Dès lors que l'utilité, ou même la nécessité, de l'intervention des représentants des intérêts dans le processus de décision administrative a été admise, plus rien ne s'oppose à une association plus directe des administrés à la marche de l'administration. La création d'unités décentralisées au sein de l'appareil administratif répond précisément à la volonté de favoriser l'osmose entre l'administration et la société par la mise en place de structures de gestion proches des administrés et gérées indépendamment de l'emprise directe de l'autorité hiérarchique ; elle en constitue aussi la condition si tant est que la segmentation est indispensable pour assurer l'imprégnation par l'environnement. L'idée même de décentralisation implique la prise en charge des tâches administratives par des organes assurant une large représentation des intérêts. Cette forme de participation est classique au niveau territorial où l'application d'un système électif établit un système d'administration par des non-professionnels et garantit le droit de contrôle des habitants sur la gestion. Cette participation épisodique, par le biais du bulletin de vote, est assez souvent complétée par des procédures permettant une association plus directe des habitants à la vie municipale : certaines associations de quartier, devenues les correspondants privilégiés des municipalités, sont chargées de gérer des équipements collectifs - 4 -. L'extension de la parti-

---

44. Voir notre étude sur « les formes actuelles de l'économie concertée », Public. Amiens 1971-72, n° 1, p. 65.

45. Pour lutter contre la pollution des eaux, les Pouvoirs publics s'efforcent désormais d'obtenir la signature de contrats de branche avec les industries les plus polluantes.

cipation dans les institutions administratives spécialisées est plus récente : elle se traduit essentiellement par la présence de représentants des usagers dans les conseils d'administration. Cette formule a d'abord été expérimentée, après 1945, dans les entreprises nationales ; puis elle a été transposée aux établissements du secteur administratif et social. Si le choix des représentants des usagers ne va pas sans poser quelques problèmes, la vocation représentative des conseils d'administration n'est plus mise en doute : on admet désormais qu'ils doivent exprimer les aspirations de tous ceux qui sont intéressés au bon fonctionnement du service. La voix délibérative attribuée aux représentants des usagers permet de lever en leur faveur la règle du secret, puisqu'ils ont droit, d'après une jurisprudence récente, à la communication complète des documents essentiels à l'appréciation de la gestion. Les exemples étudiés démontrent, en dehors de l'exemple bien connu de l'enseignement supérieur, une amélioration quantitative et qualitative de l'exercice de la participation au sein des établissements publics ; dotés d'une meilleure représentativité<sup>46</sup>, les conseils d'administration ne sont plus le seul cadre possible de la participation : les usagers sont également présents dans différents organes consultatifs qui, placés auprès des conseils d'administration, influent souvent de manière déterminante sur leurs délibérations.

Le cas des établissements publics professionnels, dont les organes dirigeants sont élus, par application du modèle qui prévaut au niveau territorial, par le milieu dans lequel ils sont appelés à agir, reste l'exemple le plus significatif de la fonction corporative remplie par certains segments administratifs : l'intérêt général ne se dissocie pas de l'intérêt privé des professionnels et ces établissements sont explicitement chargés de la défense des groupes dont ils émanent. Cependant, leur marge de liberté n'est pas négligeable et leurs orientations ne coïncident pas toujours par exemple avec celles de la tendance syndicale dominante<sup>47</sup> : la division des professions entre plusieurs groupes sociologiques, le contrôle exercé par les Pouvoirs Publics ainsi que des exigences organisationnelles les conduit à élaborer une stratégie propre. Ces établissements n'en expriment pas moins un principe de professionnalisation de l'intérêt général révélateur de l'emprise du milieu<sup>48</sup>.

---

46. Dans l'enseignement du second degré 17, le conseil d'administration institué par les textes de 1945 ne comprenait que des représentants de l'administration de l'établissement, des professeurs et des personnalités locales et ses pouvoirs étaient très limités. Les textes de 1968 ont retenu une représentation beaucoup plus équilibrée en introduisant notamment des parents d'élèves et des élèves élus et ont considérablement renforcé les compétences des conseils, qui bénéficient d'une plénitude d'attributions et dont les délibérations sont exécutoires de plein droit. L'évolution est identique sur le plan hospitalier 19 : s'il a toujours connu une certaine forme de participation, l'hôpital s'est ouvert progressivement à de nouvelles catégories d'intérêts (institution en 1941 de la représentation du corps médical et en 1970 de celle du personnel non médical) et la composition actuelle de son conseil d'administration échappe totalement à l'emprise du pouvoir central. Pour l'Institut National de la Consommation, créé en 1966, les Pouvoirs publics ont été encore plus loin 25 en acceptant que les représentants des consommateurs y détiennent la majorité absolue des sièges.

47. Les orientations des Chambres d'agriculture ne recouvrent pas toujours celles de la FNSEA.

48. Ce principe est bien illustré par les associations foncières, et avait dès 1895 suscité les critiques d'Hauriou. D'une part, les associations sont dirigées en toute indépendance par les propriétaires intéressés : les membres du bureau sont désignés par le Préfet, mais sur une liste présentée par la Chambre d'agriculture et le même mécanisme s'applique pour la désignation des responsables ; le pouvoir de tutelle n'est jamais exercé par le préfet. D'autre part, le rôle joué par les associations est considéré comme étant d'intérêt général et présentant en tant que tel les caractères d'une mission de service public : la valorisation de l'espace rural est confiée par les Pouvoirs publics aux premiers intéressés qui sont jugés mieux à même de la réaliser.

18. A partir du moment où cette confusion est admise, plus rien n'interdit de déléguer purement et simplement à des personnes privées le soin d'assurer des tâches relevant normalement des Pouvoirs Publics. De plus en plus fréquemment, l'Etat préfère se décharger de la gestion de services d'intérêt collectif sur des organismes privés qu'il juge, techniquement ou politiquement, mieux à même de l'assurer : la recherche du profit favorise une meilleure rentabilité de l'exploitation et des contraintes politiques interdisent à l'administration de remplir une fonction trop directement interventionniste. Ces formules de privatisation manifestent une osmose complète entre le système administratif et le système social : renonçant à faire prévaloir un intérêt général spécifique, l'administration préfère s'en remettre à certains intérêts privés derrière lesquels elle s'efface et dont elle cautionne la stratégie. On rencontre ces hypothèses de manière préférentielle pour la gestion d'activités sociales et culturelles ou économiques ; elles ont d'ailleurs tendance à s'y étendre et l'initiative publique se trouve, dans ces domaines, assez généralement relayée par des formes de gestion plus souples.

Dans le secteur social et culturel, la gestion privatisée est souvent présentée comme inhérente à la nature même de l'activité en cause : tout comme la culture exigerait une participation active du public et un élément de réciprocité, la couverture des risques sociaux reposerait sur une idée de solidarité et sur une prise de conscience collective. L'existence de ces données objectives semble démontrée par le fait que tous les pays, par-delà la diversité de leur système politique, se rallient aux mêmes formules de gestion pour ces activités. En fait, la privatisation correspond à certaines exigences de fonctionnement du système socio-politique et est un facteur important de son équilibre. Des contraintes idéologiques pèsent fortement sur l'activité culturelle et conditionnent la stratégie de l'Etat à son égard : l'idéologie dominante est d'autant mieux diffusée qu'elle passe par la société civile et exclut une intervention trop voyante de l'Etat. Intégrer totalement l'appareil d'action culturelle à l'appareil d'Etat en lui déniait toute autonomie impliquerait que cet appareil culturel fonctionne principalement de manière répressive ; le statut privé des maisons de la culture permet une meilleure diffusion de la culture et de l'idéologie et à l'Etat d'économiser ses soutiens<sup>49</sup>. De même, le principe de gestion de la sécurité sociale par les intéressés, qui est demeuré intangible malgré certaines inflexions de ses modalités d'application<sup>50</sup> s'explique moins par l'impossibilité de remettre en cause une conquête ouvrière que par l'intérêt politique qu'il représente : ce mode de gestion démontre l'établissement d'un consensus social dont la vertu intégrative n'est pas négligeable.

Dans le secteur économique, la délégation de tâches d'intervention ou d'organisation économique aux entreprises privées est imposée par les structures mêmes de l'économie libérale. Dans un tel système économique, l'Etat ne peut prétendre encadrer à lui seul efficacement le développement économique, alors que son emprise sur la vie économique est nécessairement

---

49. Les maisons de la culture sont gérées par des associations de la loi de 1901, bien que leur activité présente tous les caractères d'une activité de service public ; les structures associatives réduisent le contrôle public sur les organes dirigeants ; peu de contrôles pèsent sur elles et le directeur a théoriquement la pleine responsabilité de l'ensemble de l'animation 18.

50. Seules ont varié les conditions de désignation des administrateurs — par les organisations syndicales les plus représentatives (1945, 1967) ou par élections (1946) — et la pondération accordée respectivement aux employeurs et aux salariés, le principe de gestion paritaire résultant de l'ordonnance de 1967.



limitée du fait de l'existence de centres de décision privés autonomes : la prise en charge directe d'activités par l'administration et l'institution de mesures dirigistes contraignantes ne peuvent être qu'exceptionnelles. L'organisation de l'économie passe par l'adhésion des partenaires privés et cette adhésion est d'autant plus forte que ces partenaires sont associés aux responsabilités économiques. L'association revient dans tous les cas à couvrir du manteau de l'intérêt général et à assortir de certains privilèges les décisions prises par les agents économiques privés. Elle prend cependant des aspects assez différents selon la nature de l'activité économique. Dans l'agriculture, l'initiative des professionnels est privilégiée et l'Etat se contente d'appuyer leurs efforts d'organisation. Cette stratégie est illustrée par les mécanismes très particuliers de financement de l'agriculture : la forme coopérative du Crédit agricole impose l'intervention active des sociétaires et limite l'emprise de l'Etat<sup>51</sup>. Elle est aussi et surtout démontrée par le recours préférentiel, pour l'organisation des marchés, aux formules de type contractuel et interprofessionnel : l'Etat intervient, d'une part pour faciliter la conclusion d'accords entre les professionnels et accroître leur portée par le biais d'homologation ou d'extension, d'autre part pour encourager les tentatives d'organisation des exploitants et des utilisateurs de leurs produits au sein de structures interprofessionnelles. La viticulture a été à l'origine de ces expériences interprofessionnelles et le Comité interprofessionnel du vin de Champagne (CIVC) reste l'exemple le plus typique de ce système d'organisation corporative cautionné par les Pouvoirs Publics<sup>52</sup>. Dans l'industrie, l'Etat joue davantage un rôle moteur, pour accélérer le développement industriel et provoquer les restructurations jugées souhaitables ; mais pour l'exécution de cette politique, il recourt à la médiation d'organismes privés, mieux insérés dans les structures économiques et censés être plus efficaces. L'interpénétration du secteur public et du secteur privé qui en résulte souligne la coïncidence entre la stratégie des industriels et celle de l'Etat. La prise en charge par les industriels privés de l'exécution de la politique industrielle publique, illustrée de manière exemplaire par la création de l'institut de développement industriel (IDI)<sup>53</sup> a été vérifiée au niveau local. Pour l'application de la politique de reconversion, l'Etat a été amené à utiliser le relais des forces économiques régionales. Les relations établies à cette occasion entre l'administration et les milieux économiques locaux se sont trouvées institutionnalisées dans une série d'organismes, étroitement imbriqués les uns dans les autres et aboutissant à une intégration de l'appareil public de reconversion et des industriels locaux<sup>54</sup>. De façon plus générale, la promotion du développement industriel local a provoqué l'apparition d'organismes au statut hybride, jouant le rôle de plaque tournante entre industriels, DATAR et organismes politiques et administratifs locaux<sup>55</sup>.

---

51. Au niveau local, les caisses de crédit agricole sont des sociétés civiles à caractère coopératif. Pendant longtemps, le Crédit agricole a tiré l'essentiel de ses ressources des Pouvoirs publics (avances du Trésor puis du FDÉS) ; ces dernières années ont vu un désengagement de l'Etat qui s'est traduit par une liberté plus grande du Crédit agricole dans l'utilisation de ses ressources (décret du 18 décembre 1967) 21.

52. Sans doute, depuis 1946, le commissaire du gouvernement placé à la tête du CIVC détient-il juridiquement tous les pouvoirs, alors qu'au moment de sa création en 1941 il n'avait qu'un droit de veto ; mais en fait les décisions résultent de l'accord entre les récoltants et les négociants, dont l'unanimité est exigée au sein de la commission consultative. Ces décisions sont des actes administratifs et le CIVC est considéré comme assurant une mission de service public 22.

53. Voir notre étude, « l'IDI, ou les ambiguïtés de l'intervention publique dans le secteur industriel », droit social, 1974, p. 189.

19. Au terme de cette évolution, l'administration française tend à se présenter comme un appareil largement ouvert sur son environnement et disposant d'une série de réseaux et de liaisons périphériques assurant l'accès des demandes sociales. Sans doute, ces réseaux sont-ils d'intensité variable et l'imprégnation par le milieu est-elle plus ou moins forte : mais la perméabilité de l'administration s'accroît et les groupes de pression disposent d'une emprise croissante sur son action.

20. En apparence, les progrès de la participation dans l'administration française sont indéniables : ils se traduisent par un réaménagement du pouvoir administratif, prenant la forme d'une collaboration égalitaire entre petites unités segmentées et autonomes, et par un développement des liaisons avec le système social, qui facilite l'expression des divers intérêts à l'intérieur même de l'administration. Ces deux phénomènes se conjuguent pour aboutir à de nouvelles interrelations entre le système administratif et le système social ; investis par le milieu dans lequel ils agissent, les segments administratifs se font les défenseurs de ses intérêts et les négociations qui se multiplient au sein de l'appareil administratif recouvrent dès lors souvent des négociations entre groupes sociaux : la participation accentue l'homothétie du système administratif et du système social et transpose au niveau des structures administratives les conflits et les tensions qui traversent le milieu social. Cette constatation indique aussi les limites de la participation et explique le caractère décevant de ses résultats par rapport au discours qui l'inspire.

\*\*

## II/ DES RESULTATS DECEVANTS

21. Le développement des formules de participation ne peut faire illusion que si on s'abstient de toute appréciation qualitative sur leur contenu. Une étude en profondeur de ces expériences conduit à être beaucoup plus nuancé quant à leur impact réel. Nous ne prétendons pas par là que les changements soient seulement apparents et que les principes traditionnels de fonctionnement de l'administration française se trouvent maintenus pour l'essentiel ; l'extension de la participation entraîne au contraire des modifications sensibles dans les formes d'exercice du pouvoir administratif : elle reflète des mutations importantes du système socio-politique et elle est dotée d'un certain dynamisme qui interdit tout contrôle rigoureux de ses conséquences. Mais le processus participatif traduit des décalages et des déviations sensibles par rapport au discours qui sous-tend et la mesure de ces phénomènes met en lumière les contraintes pesant sur le système administratif.

---

54. Sans revenir sur les comités d'expansion et sans parler de la contribution financière apportée par les SDR au développement régional, le chaînon essentiel résulte de l'institution en 1966-67 des associations pour l'expansion industrielle (AEI) dans les bassins houillers en difficulté pour promouvoir l'expansion industrielle. Ces AEI reposaient sur l'initiative des industriels, mais elles ont tout de suite établi des rapports étroits avec l'administration, rapports qui ont été illustrés par la confusion des qualités de délégué général d'une AEI et de commissaire à la conversion : par leur intermédiaire, l'intégration entre le segment public, administration de mission issue de la DATAR, et les relais établis par les entreprises sidérurgiques (la SIDECO) et les charbonnages (le SOFIREM) a pu être complète : la chaîne groupe central de conversion au ministère de l'aménagement du territoire-commissaire à la conversion-AEI-SIDECO, SOFIREM se caractérisait par un continuum total et par une très forte intégration.

55. Dans les Ardennes, le BDIA, émanation de la chambre de commerce, du patronat ardennais, GIPA, du comité d'expansion CEEPSA et du conseil général a assuré cette coordination 24.

A) *La dénaturation des procédures*

22. L'idée de participation exige une certaine qualité de liaisons entre le système administratif et le système social : il faut que ces liaisons aient progressivement supplanté des circuits traditionnels de communication liés au principe bureaucratique et qu'elles donnent à tous les groupes sociaux des chances égales d'accéder à l'administration et d'influer sur sa politique. Les formules inaugurées dans l'administration française ne répondent à aucune de ces conditions : d'une part, les structures participatives se sont étendues de manière fragmentaire et en subissant une série d'altérations qui en déforment la portée ; d'autre part, lorsque ces structures existent et assurent une réelle emprise sur les décisions administratives, elles s'articulent autour de quelques relais sociaux privilégiés et ne font que refléter l'état de la hiérarchisation sociale sans permettre aux groupes dominés d'accéder dans les mêmes conditions que les groupes dominants au système administratif.

23. Les relations que l'administration entretient avec le public se caractérisent par un dégradé de situations allant du maintien de liens de sujétion à l'apparition de rapports de collaboration. Sans doute, un mouvement général a-t-il, dans tous les secteurs, abouti à infléchir les relations traditionnelles et à améliorer l'insertion des différents segments administratifs dans le milieu où ils doivent agir ; mais ce glissement ne s'est pas opéré de manière homogène, avec la même ampleur, et le ralliement à la participation est souvent plus apparent que réel : les structures participatives ont alors l'aspect d'un épiphénomène qui ne modifie pas les conditions d'exercice du pouvoir de décision.

On peut d'abord constater que si la participation a gagné tout le secteur économique et social, elle n'a pratiquement pas atteint celui dit de « l'administration générale », qui recouvre notamment le noyau dur des prérogatives de souveraineté de l'État. Les Pouvoirs Publics restent singulièrement allergiques à la restriction de leur capacité d'initiative dans des domaines qu'ils considèrent comme étant de leur compétence exclusive. Cette analyse ne signifie pas l'exclusion de certaines formes apparentes de participation, destinées à servir de justification politique et de couverture idéologique : elles prennent l'aspect d'une participation-forcée, exigeant du citoyen une contribution positive sous peine de sanction. L'exemple parfait de ce type de « participation » est donné par la défense nationale - 16 -. Les conditions de la défense se sont profondément transformées, et on s'est rendu compte que le seul moyen d'améliorer son efficacité était d'amener toutes les forces vives de la Nation à y contribuer : la nouvelle politique est donc fondée sur la participation de l'ensemble des citoyens, et non plus seulement de l'armée, à l'effort de défense ; mais cette participation est à base de contrainte notamment idéologique<sup>56</sup> et elle s'accompagne du maintien et du renforcement de la hiérarchie et de l'autorité, sans aucun droit de regard des citoyens sur la gestion. Il s'agit d'une participation aliénante, visant à obtenir l'adhésion des administrés en excluant toute modification des rapports hiérarchiques traditionnels. Les exemples de participation-forcée est également

---

56. L'esprit civique, l'engagement de chacun au nom de la Nation, le renouveau des valeurs collectives sont considérées comme essentielles et des formes de participation, comme la commission armée-jeunesse créée en 1955, ressortissent nettement d'une volonté de propagande et de recherche d'adhésion. La défense civile et surtout la défense économique présentent le même caractère de contrainte 16.

assez nombreux dans le domaine social ou économique, mais l'idée de contrainte tend alors fréquemment à faire place à une volonté de négociation ou de libre participation<sup>57</sup>. De façon générale, sous l'influence de l'idéologie ambiante, toute mesure d'intervention contraignante est présentée comme sollicitant la collaboration active des citoyens : mais la notion de contrainte est antinomique avec celle de participation.

En dehors de ces hypothèses, les pratiques participatives sont de valeur très inégale et un certain nombre d'entre elles ont un caractère purement nominal. Il est courant que l'administration cherche à s'informer et éventuellement à obtenir l'accord des administrés, mais sans déléguer pour autant sa compétence et sans apporter de modifications substantielles à ses projets de décisions ; la participation est entendue comme une recherche d'adhésion, pratiquée de manière unilatérale et dépourvue d'élément de réciprocité. La procédure consultative est un bon exemple de cette déviation : elle est souvent considérée comme une simple formalité par l'administration et menée de telle façon qu'elle ne peut servir à rien. Les conditions de fonctionnement de la démocratie locale ne sont pas plus satisfaisantes. Cette démocratie repose sur un système représentatif qui donne au citoyen le droit de voter tous les six ans, mais le gigantisme des agglomérations urbaines, la mobilité des habitants, la désorganisation du système de relations interpersonnelles, le poids des notabilités ne lui permettent pas d'exercer une réelle capacité de choix - 4 -, - 5 -. Le développement des procédés de participation plus directe et plus régulière des habitants à la gestion municipale est entravé par une série de contraintes juridiques : l'interdiction pesant en principe sur les procédés de démocratie directe, le caractère désuet des procédures d'enquête, le formalisme des moyens de communication limitent l'impact des innovations. Par ailleurs, les municipalités craignent les conséquences politiques de l'emploi de formules de participation : elles n'acceptent les associations que pour mieux les contrôler et elles répugnent à être soumises à la pression directe et continue des habitants<sup>58</sup>. Quant à la présence des usagers dans les conseils d'administrations des établissements publics, elle est souvent peu effective, compte tenu de la technicité des problèmes et de la marge limitée d'autonomie laissée aux conseils<sup>59</sup>.

24. La participation passe de toute façon, et alors même qu'aucun obstacle structurel ne s'oppose à son exercice, par une série de relais privilégiés, qui sont les interlocuteurs naturels de l'administration. La sélection de ces relais est facilitée par l'absence de moyens de communication officiels : les partenaires de l'administration exercent alors sur ces décisions une influence proportionnelle à leurs positions sociales. Les détenteurs du pouvoir économique peut accéder sans réserve au système administratif, sur le plan local comme sur le plan national. Les études réalisées au niveau

---

57. Les propriétaires sont ainsi obligés de participer aux associations foncières dont la création est obligatoire 15, mais la contrainte est relative puisqu'aucune mesure coercitive n'est prévue pour les obliger à fonctionner et les propriétaires peuvent en obtenir facilement la dissolution. De même les industriels sont tenus de participer à la lutte contre la pollution de l'eau par le paiement de redevances proportionnées à la quantité de substances polluantes rejetées 26 ; mais comme on l'a vu, ce système tend à s'insérer dans le cadre de procédures de concertation et de contrats.

58. L'information publique sur les SDAU a été en général mal assurée par les CLAU et par les municipalités, sauf pour obtenir une caution utile dans le cadre de la négociation globale avec les autres élus et avec l'équipement 12.

59. Dans les conseils d'établissement d'enseignement du second degré compte tenu de la définition des règles pédagogiques au niveau national, on en est réduit à ne parler que des problèmes mineurs d'organisation matérielle de la vie des établissements 17.

local montrent que les institutions représentatives du patronat, et notamment les comités d'expansion - 2 -, - 14 - et les chambres de commerce - 11 - influent de manière déterminante sur la conception du développement économique - 2 -, - 14 -, sur les schémas d'aménagement - 8 - ou sur les documents d'urbanisme ; si la règle est que toutes les organisations socio-professionnelles sont invitées à participer à cette conception, les porte-parole du patronat sont investis d'une position privilégiée et ont la possibilité d'agir, par leur travail personnel dans des groupes de réflexion officieux ou par leurs avis collectifs. En revanche, les usagers inorganisés sont placés hors du jeu et ne sont jamais associés aux décisions<sup>60</sup>. Loin de corriger l'effet de la structuration sociale comme on pourrait le penser, les associations de quartier ne font que l'entériner et la conforter<sup>61</sup> : l'association n'exprime pas la participation de l'ensemble des habitants du quartier mais celle de couches spécifiques de la société urbaine ; ce phénomène explique la tendance très logique à la notabilisation des responsables des associations.

L'existence de moyens de communication officiels impose au contraire, apparemment, certaines contraintes et le respect de certaines règles du jeu. Mais cette affirmation se heurte à d'autres données : d'abord, les moyens officiels sont fréquemment court-circuités par des moyens de communication officieux qui permettent aux groupes dominants d'accéder directement à l'administration ; ensuite, l'administration garde dans tous les cas une maîtrise à peu près totale sur la composition des organismes qu'elle entend consulter ou des conseils d'administration du secteur public ; enfin, le rôle effectif joué dans les structures participatives est fonction de la place dans la hiérarchie sociale. L'institutionnalisation des relations entre l'administration et le système social ne supprime pas les contacts directs entretenus par certains groupes avec le système administratif et la capacité d'établir de tels contacts s'en trouve au contraire valorisée. L'administration est aussi maîtresse du jeu représentatif et elle privilégie les relais qu'elle connaît et qui sont disposés à collaborer avec elle. Ce critère de sélection s'exerce d'abord au niveau des groupes sociaux. L'exemple des institutions régionales est à cet égard significatif : les pouvoirs détenus par le gouvernement et délégués aux préfets de région de répartir des sièges au sein des CODER entre catégories, ainsi que de désigner une partie des membres, ont abouti à sur-représenter certaines catégories sociales qui sont les interlocuteurs habituels de l'administration (le patronat de l'industrie et du commerce) et à sous-représenter les salariés - 1 - ; l'application des textes de 1972 a soulevé les mêmes controverses, cette fois pour la désignation des CES. Le critère de sélection joue aussi au niveau des organisations, puisque le gouvernement dispose du pouvoir de reconnaître les organisations représentatives et d'en doser l'influence. La différence de traitement réservée aux organisations syndicales agricoles et ouvrières est là encore probante. Bénéficiant du soutien politique de la majorité des agriculteurs, les Pouvoirs Publics vont travailler de manière quasi exclusive avec leur organisation la plus représentative, alors que la stratégie inverse prévaut dans les relations avec le milieu ouvrier : si le ministre de l'agriculture n'hésite pas à privilégier la FNSEA au point qu'il l'a transformée dans certains cas en syndicat officiel et en

---

60. Voir dans le cas du PNR de la Montagne de Reims 13.

61. On constate en effet la domination au sein de ces associations des représentants des industriels, gros commerçants, professions libérales, cadres supérieurs d'une part, ainsi qu'une forte représentation des cadres moyens d'autre part, alors que la participation des ouvriers est quasi inexistante 4.

porte-parole de la corporation agricole<sup>62</sup>, le gouvernement s'efforce au contraire de limiter l'emprise de la CGT et majore l'influence des mouvements ouvriers minoritaires<sup>63</sup>. Les syndicats ouvriers ne sont pourtant pas les plus défavorisés compte tenu de leur organisation et des armes dont ils disposent ; en revanche les forces inorganisées sont pratiquement dépourvues de toute possibilité d'accès au système administratif, et le faible poids des usagers ou des consommateurs est le reflet de cette situation - 25 -. La déviation de la participation est tout aussi nette lorsque l'administration a opté pour un mode de gestion privatisé : la fermeture des instances dirigeantes des maisons de la culture au moyen d'un système de cooptation<sup>64</sup> aboutit par exemple à les couper de la réalité culturelle locale. Ce cas est intéressant car il montre que le choix d'un mode de gestion en apparence participatif peut aboutir à des résultats contraires à la finalité profonde de la participation : en sélectionnant un gestionnaire privé, l'administration se coupe des autres intérêts et ferme le service public à leur emprise. Enfin, l'inégalité dans la participation est avant tout d'ordre structural ; elle résulte des différences de statut social des acteurs : même si les groupes sociaux étaient également représentés dans les structures de participation leur influence ne serait pas identique. Cette démonstration a été faite dans le cadre hospitalier - 19 -. La participation des divers groupes semble y être proportionnelle, non au nombre de représentants qu'ils possèdent dans les diverses instances de participation, mais à l'autorité dont ils jouissent au sein de l'hôpital : la participation se greffe en effet sur un réseau de relations préétablies ou parallèles conditionnant la qualité de la participation, et le poids des participants est très variable derrière une apparente égalité formelle<sup>65</sup>.

Si la maîtrise dont l'administration dispose sur le choix de ses interlocuteurs conduit à la déviation des procédures de concertation, la cause profonde de cette déviation doit être recherchée ailleurs : elle réside avant tout

62. Voir notre étude « L'organisation interprofessionnelle laitière », droit rural 1974, pp. 402-403. Les Pouvoirs Publics ont en effet reconnu à l'OIL le droit d'exercer des contraintes juridiques et financières sur l'ensemble des membres de la profession ; or l'OIL est basée sur le CNIEL lui-même fondé par trois syndicats de la FNSEA. Le lien qui existe entre la FNSEA et les chambres d'agriculture est utile pour faciliter cette promotion : on constate par exemple que, alors que le bureau des associations foncières est normalement nommé par le préfet sur proposition de la chambre d'agriculture, celle-ci se retourne vers le délégué départemental de la FNSEA qui fait les propositions concrètes 15. On constate d'ailleurs au niveau de la gestion de ces associations foncières la nette domination des exploitants sur les propriétaires non exploitants.

63. Depuis la réforme de 1967, la CGT n'a plus qu'un sixième des sièges d'administrateur dans les caisses de sécurité sociale 20. L'analyse de la composition des conseils d'administration des entreprises publiques aboutit à des résultats encore plus significatifs.

64. L'assemblée générale de la maison de la culture d'Amiens est composée des membres fondateurs, c'est-à-dire des associés ayant fait partie de l'assemblée constitutive, de membres titulaires de droit et aussi d'adhérents dont la candidature a été agréée par le conseil d'administration à la majorité des 2/3 : il s'agit donc d'une assemblée de notables ne représentant qu'eux-mêmes et les adhérents n'ont en tant que tels aucun droit de regard sur la gestion. Cette participation très élitiste et très fermée, destinée à éviter le noyautage des maisons de la culture, est encore plus nette au niveau du conseil d'administration, formé de sept membres de droit et de neuf membres élus par l'assemblée générale ; quant au directeur, il doit bénéficier du double agrément de la municipalité et de l'Etat. Le directeur a bien institué des conseils culturels composés d'adhérents et de représentants des organismes culturels locaux, mais ces organismes n'ont qu'un rôle consultatif. Les inconvénients présentés par une aussi faible représentativité ont justifié en 1973 la cooptation massive de près d'une centaine de membres ; mais les personnalités cooptées l'ont été sur l'initiative du directeur qui a réussi à introduire au sein des organismes de gestion des relais de la maison de la culture acquis à son projet culturel 18.

65. Le corps médical exerce, par l'intermédiaire de la commission médicale consultative, dont le président est membre de droit du conseil d'administration, une influence déterminante sur les décisions de ce dernier ; au contraire, les avis du comité technique paritaire sont freinés par la présence de l'administration, qui joue le rôle d'un filtre, tant au niveau de l'élaboration des avis qu'à celui de leur diffusion, et le personnel non médical apparaît comme le parent pauvre de la participation hospitalière 19.

dans la nécessité objective pour le système administratif de reproduire le système de domination sociale et donc de sélectionner des correspondants privilégiés par référence à cette nécessité. L'institution de relais qui, à partir d'une position sociale dominante, filtrent et hiérarchisent les demandes sociales répond ainsi à des exigences fondamentales de la communication entre le système administratif et le système social. La preuve en est que ces relais apparaissent même lorsqu'un système électif réduit les possibilités de sélection arbitraire dans le processus participatif. Toutes les études faites sur le conseil général - 3 -, - 24 - démontrent qu'il s'agit d'une assemblée de notables dont les membres, bénéficiant d'un enracinement social, font carrière dans la représentation départementale : la stabilité de la fonction, l'absence de réelle compétition, la rhétorique de l'apolitisme, le cumul des mandats sont les indices les plus sûrs de ce phénomène de notabilisation qu'implique la négociation avec les représentants du pouvoir central. Même si l'administration n'a pas la possibilité de choisir « ses » notables, ceux-ci répondent aux qualités qu'exige d'eux le système administratif pour faciliter la régulation du système social.

25. Derrière le jeu officiel de la participation, basé sur la compétition égalitaire de toutes les demandes sociales, apparaît une réalité bien différente : ou bien, le jeu est artificiel et destiné à servir de caution idéologique à une administration dont le style de commandement autoritaire reste inchangé ; ou bien, il se joue avec des cartes biaisées et il met aux prises des partenaires qui ne détiennent pas les mêmes atouts et donc des chances identiques de l'emporter. Dans les deux cas, les mutations résultant de l'existence de structures participatives sont minimes et ne modifient pas le sens réel de la stratégie administrative. Le nouvel aménagement des relations au sein de l'administration n'aboutit pas davantage à un déplacement du siège du pouvoir.

#### B) *Le contrôle des centres de pouvoir périphériques*

26. Les techniques participatives ont été plaquées sur un système d'administration profondément hiérarchisé et centralisé ; elles ont subi de ce fait une série de déformations destinées à préserver les caractéristiques essentielles de ce système et à les rendre compatibles avec lui. L'introduction d'éléments de participation dans la fonction publique n'a nullement signifié l'abandon d'un principe hiérarchique qui demeure le fondement de l'organisation et du fonctionnement de l'administration française<sup>66</sup> : même s'il n'est qu'un « tigre de papier » sur le plan juridique, même s'il n'affecte plus guère la carrière des fonctionnaires, le pouvoir hiérarchique continue d'imprégner profondément la vie des services et l'échec des comités techniques paritaires montre bien l'étendue des résistances qui s'opposent à toute limitation des compétences détenues par le supérieur hiérarchique en matière d'organisation des services. Les techniques participatives ne se sont d'ailleurs pas étendues uniformément dans toutes les branches de l'administration et n'ont guère eu d'impact sur le fonctionnement des services relevant des tâches traditionnelles de l'Etat-gendarme ou régis par des traditions particulières<sup>67</sup>. Le recul des formes d'organisation centralisée est

66. D. Loschak, *op. cit.*

67. L'organisation hospitalière française est toujours conçue sur un mode pyramidal ; l'équipe médicale est constituée autour du chef de service dont l'autorité sur le service est sans partage pour l'administration des soins aux malades. L'apparition de la commission médicale consultative n'a pas modifié le principe de cette dépendance.

tout aussi relatif dans la mesure où les mécanismes de contrôle anciens subsistent et faussent l'application des techniques participatives : la segmentation résultant de la constitution de centres de pouvoirs périphériques autonomes est corrigée par la survivance d'un cadre de contrainte et de dépendance et la persistance de telles relations inégalitaires ne peut qu'orienter les mécanismes de coordination dans un sens contraignant.

27. Si l'appareil administratif se présente comme une mosaïque de petites unités disposant de compétences propres de gestion, une régulation centrale est maintenue et la liberté de ces unités est, dans la plupart des cas, étroitement surveillée. L'importance de cette constatation ne saurait échapper : la segmentation ne constitue pas seulement, on l'a dit, le préalable à un réaménagement des relations au sein des structures administratives, mais aussi la condition de l'imprégnation du système administratif par le milieu ; les petites unités segmentées et autonomes s'ouvrent plus facilement à leur environnement et peuvent faire une place aux représentants des groupes sociaux dans leurs organes de gestion. Les mécanismes de recentralisation ont pour conséquence de déplacer le pouvoir réel de décision et de rendre la participation des représentants des groupes sociaux sans objet ; ils ont donc un effet doublement négatif au regard de la participation. Contrairement à ce qu'une analyse juridique pourrait laisser croire, les plus contraignants ne sont pas ceux qui sont les plus proches des unités contrôlées : la proximité facilite la négociation et entraîne l'établissement de liens de solidarité rendant le contrôle fictif.

1°/ La constitution de centres de pouvoir autonomes dans l'administration est subordonnée à l'octroi de garanties d'autonomie à leurs dirigeants. Or, cette idée a fait l'objet, en général, d'une double déviation. D'une part, si les progrès de la participation ont été illustrés par la création d'organes pluralistes pour administrer les unités décentralisées, ces organes sont composés, comme on l'a vu, de manière à peu près libre par l'autorité supérieure, qui possède une maîtrise totale sur le choix des participants. D'autre part, cette réforme a été compensée, dans la plupart des cas — sauf dans les communes et dans quelques types d'établissements publics tels les établissements universitaires et professionnels —, par le maintien d'exécutifs nommés et révocables à tout moment par le pouvoir hiérarchique. Le déplacement inéluctable du siège de l'autorité, des assemblées délibérantes à l'exécutif nommé, a abouti à consacrer en apparence une nouvelle emprise des Pouvoirs Publics qui ont les moyens d'infléchir de l'intérieur la gestion de ces unités théoriquement autonomes<sup>68</sup>.

Cette constatation peut être vérifiée au niveau territorial. Le déséquilibre entre les attributions respectives des CODER et du préfet de région était patent au moment de la réforme de 1964 - 1 - : en dotant les CODER de compétences seulement consultatives, et dont l'exercice était d'ailleurs soigneusement encadré par le préfet de région, les décrets du 14 mars 1964 ont fait de celui-ci le seul responsable de l'aménagement du territoire et du développement économique de sa circonscription et le décret du 13 novembre 1970 a encore renforcé ses pouvoirs au nom de la déconcentration. Le résultat a été décevant : le dialogue ne s'est jamais véritablement engagé entre l'administration et les représentants des groupes sociaux et on a pu conclure à l'échec de cet apprentissage institutionnel notamment dans la régionalisation

68. Voir sur ce point, notre étude, « la place de l'établissement public en droit administratif français », *Public. Amiens*, 1972-1973, n° 3, p. 5.



du V<sup>e</sup> plan<sup>69</sup>. La réforme de 1972, qui ne dote pas les instances régionales d'une représentativité suffisante<sup>70</sup> semble inspirée par la même volonté d'empêcher l'affirmation des régions comme centres de décision décentralisés - 1 - : les rapports entre le préfet de région et les assemblées régionales restent établis sur la base de la même inégalité fondamentale, tenant au fait que l'initiative et les moyens d'action sont réservés à l'autorité déconcentrée, dont les pouvoirs n'ont pas cessé de s'accroître<sup>71</sup>. L'influence préfectorale est aussi forte au niveau départemental - 3 - : le pouvoir d'instruction des affaires exercé par le préfet, l'impossibilité pour les conseillers généraux de remettre en cause ses propositions notamment en matière budgétaire<sup>72</sup>, les mécanismes d'influence dont le préfet dispose au stade délibératif<sup>73</sup>, la faculté qui lui est laissée d'aménager certaines décisions prises, lui assurent une position nettement dominante. La situation est identique dans les administrations spécialisées où le conseil d'administration se contente le plus souvent d'appuyer la direction de l'établissement dont le rôle n'a fait que se développer<sup>74</sup> ; cette analyse est aussi transposable aux cas de gestion privatisée : en dépit de leur statut privé, ces gestionnaires voient la nomination de leur directeur soumise à l'agrément de l'administration<sup>75</sup>. Même si la domination de l'autorité nommée est acceptée, et parfois souhaitée comme au niveau départemental, elle assure cependant au pouvoir de tutelle une capacité d'immixtion non négligeable. Il faut néanmoins nuancer cette analyse, étant donné la formation progressive de liens de solidarité, tant dans l'administration territoriale - 3 -, - 11 -, - 24 - que dans l'administration spécialisée - 19 -, entre l'exécutif nommé et l'organe délibérant, dont les intérêts sont communs et qui cherchent également à limiter l'intervention de l'autorité supérieure. Cette collusion limite les conséquences du système de la co-administration, qui n'est en définitive pas le plus nuisible pour les unités décentralisées.

2°/ La relativité de l'autonomie apparaît bien davantage en ce qui concerne les moyens. La création de centres de pouvoir décentralisés dans l'ap-

---

69. Les critiques ont porté surtout sur le monopole de l'administration sur l'information, le temps très limité imparti aux CODER pour formuler leurs avis et l'absence de publicité de ceux-ci.

70. Compte tenu du filtrage résultant d'un mode de désignation à plusieurs degrés pour le conseil régional et du pouvoir quasi discrétionnaire que le gouvernement s'est réservé pour la composition des CES.

71. Le préfet a le pouvoir d'instruction et d'exécution des délibérations des assemblées ; il intervient dans leur fonctionnement ; il dispose du monopole du pouvoir d'expert. Les assemblées, dotées de compétences et de ressources limitées, n'ont ni services propres, ni moyens de contrôle sur l'exécutif régional.

72. L'élaboration du budget demande plusieurs semaines aux services de la préfecture, alors que le conseil général ne dispose que de deux jours pour le voter.

73. Le préfet impose au conseil général sa compétence technique et son autorité ; il n'hésite pas à utiliser tous les moyens d'action dont il dispose pour imposer son point de vue : ces moyens sont officiels — nouvelle présentation du dossier, renvoi en commission accompagné d'une demande d'audition, déclaration publique, mise en garde et finalement retrait du dossier en cas d'échec — et aussi officieux par contacts personnels avec les élus.

74. Voir pour l'enseignement 17 ou pour la sécurité sociale 20. C'est ainsi que la réforme de 1970 a confié au directeur de l'hôpital, qui apparaissait déjà comme le pivot de la participation (notamment en raison du fait qu'aucun groupe ne détient à lui seul la majorité au conseil d'administration) et le détenteur de l'autorité prépondérante, le soin de déterminer les grandes options et d'assurer la conduite générale de l'établissement 19 : présent dans tous les organes et jouant de ses compétences techniques, le directeur est à l'origine de la plupart des décisions dans l'hôpital. Or, il est nommé par le ministre de la santé et soumis à son pouvoir hiérarchique.

75. Par exemple pour les maisons de la culture 18 ou pour les caisses de sécurité sociale 20, qui ont le pouvoir de nommer leur directeur, mais sur une liste d'aptitude dressée annuellement et sous réserve de l'agrément du ministre chargé des affaires sociales ou du préfet de région.

pareil administratif s'est en effet rarement accompagnée de l'octroi des moyens permettant un exercice réel de l'indépendance qui leur est théoriquement reconnue. Leur action se trouve entravée par l'obligation de négocier sans cesse avec l'autorité supérieure les ressources ou l'aide technique indispensables à la réalisation concrète des projets. La rétention de ces moyens permet à l'administration d'exercer un contrôle efficace à base de chantage. La situation des communes offre l'illustration parfaite d'une autonomie locale hautement proclamée, mais contredite par l'absence de moyens. Faute de personnel et de ressources, les communes ont besoin de l'intervention des services de l'Etat pour la mise au point de leurs projets<sup>76</sup> et parfois pour l'élaboration de leur budget ; puis l'exiguïté des ressources communales impose, au niveau de la réalisation, l'octroi de subventions de l'Etat, sans lesquelles aucun équipement ne peut être envisagé ; enfin, les communes se voient contraintes de faire appel aux services de l'équipement pour l'exécution des travaux : l'équipement tient donc en main les deux extrémités de la chaîne, en amont et en aval, ce qui garantit son pouvoir sur la société locale. Les mêmes liens de dépendance réduisent les possibilités d'action des administrations spécialisées. Il est exceptionnel que les gestionnaires des services publics aient la maîtrise de leurs ressources : les Pouvoirs Publics contrôlent en général la source essentielle de financement et partant peuvent faire varier le volume des recettes, par exemple en modulant les tarifs des entreprises publiques, en déterminant les conditions d'affectation de la subvention aux établissements d'enseignement supérieur, en fixant le prix de journée hospitalier<sup>77</sup> ou le taux des prestations de sécurité sociale<sup>78</sup>. Là encore, on constate que le statut privé du gestionnaire n'a aucune incidence sur les techniques de financement et que l'autonomie financière est dans ce cas aussi réduite<sup>79</sup>. Cette dépendance financière est complétée par une détermination très précise et très unilatérale de la mission des établissements et de leur sphère d'activité<sup>80</sup>. La densité de ces obligations renvoie au problème des moyens : faute de disposer de ressources suffisantes pour y faire face, les établissements se voient contraints de négocier l'attribution d'une aide financière ou technique ou encore d'obtenir un réexamen de leur mission.

3°/ Les mécanismes de centralisation résultent dorénavant beaucoup plus de cette capacité du niveau central d'imposer certaines obligations et de doser l'attribution des moyens nécessaires que de l'arme juridique classique de la tutelle. L'intensité des prérogatives de l'autorité de tutelle, qui vont parfois jusqu'à des formes de contrôle a priori, n'a d'égale que leur faible utilisation. L'arme est d'autant plus perfectionnée qu'elle est destinée à ne pas servir. Le lien de tutelle tend à se transformer en un lien de solidarité entre contrôleur et contrôlé. Déjà constatée au niveau territorial, cette déviation existe aussi au niveau de l'administration spécialisée. La distanciation

---

76. Le directeur des services techniques de la ville s'efface devant les services départementaux de l'équipement. C'est ainsi qu'en l'absence d'experts, les villes moyennes ont dû confier le soin de rédiger leurs pré-dossiers et dossiers, soit aux GEP des DDE, soit aux centres d'études techniques dépendant du ministère de l'équipement 9.

77. Qui représente 85 % des ressources hospitalières 19.

78. On sait que la loi de finances rectificative pour 1972 a décidé de faire supporter par le régime général le déficit des régimes spéciaux 20.

79. Pour les maisons de la culture 18, les subventions représentent environ les 2/3 du budget ; l'équilibre dans l'origine de ces subventions entre l'Etat et les collectivités locales n'est pas une garantie d'indépendance et n'exclut pas l'éventualité de pressions.

80. Les établissements d'enseignement n'ont par exemple aucune influence sur la pédagogie, qui constitue pourtant l'essence même de leur activité 17 ; de même l'Etat détermine les objectifs assignés à l'hôpital et les moyens de les atteindre 19.

fait place à la collaboration active, illustrée par la participation du tuteur aux travaux du conseil d'administration ou mieux par des contacts permanents et personnels entretenus entre le directeur de l'établissement et la direction compétente - 19 -. Il serait cependant abusif d'en conclure que le contrôle est d'autant moins pesant qu'il est plus proche de l'établissement : la proximité n'est pas toujours un facteur d'autonomie et la tutelle locale est jugée en général plus contraignante que celle de l'Etat, ce qui renforce la tendance au « détachement » des établissements locaux<sup>81</sup> : les autorités locales manifestent une grande sensibilité à la gestion des services placés sous leur contrôle, dans la mesure où cette gestion peut servir, comme arme positive ou négative, dans le combat politique local, et le rattachement à l'Etat est souvent un facteur d'autonomie<sup>82</sup>. Mais cette formalisation de l'exercice des compétences de tutelle n'entraîne nullement une émancipation réelle, compte tenu de ce qui a été dit précédemment ; le véritable contrôle est exercé à un niveau supérieur à celui du tuteur direct et il se caractérise par des arbitrages en amont pour fixer le cadre de l'activité des unités périphériques : ces unités se voient imposer une série d'obligations et un certain montant de ressources<sup>83</sup>, sous réserve des possibilités de négociation et de pression qu'elles utilisent avec l'appui de leur tuteur direct.

Il résulte de ce qui précède que le statut privé des gestionnaires de service public n'est nullement une garantie de plus grande autonomie ou de participation plus effective : la délégation à un gestionnaire privé est en effet corrigée par l'application des mêmes mécanismes d'impulsion interne, de contrôle financier et d'encadrement de l'activité qui pèsent sur les unités administratives spécialisées. Les Pouvoirs Publics utilisent d'ailleurs parfois une forme de gestion pyramidale, caractérisée par la coexistence d'un statut privé à la base et d'un statut public au sommet : l'échelon central administratif est chargé d'assurer la régulation de l'ensemble du système et les exemples de la sécurité sociale - 20 - et du crédit agricole - 21 - montrent une tendance significative au renforcement des pouvoirs du sommet<sup>84</sup>. La cooptation n'est donc pas par elle-même un facteur d'émancipation : d'après les principes du droit administratif français, le régime exorbitant du droit commun est lié à la nature de l'activité exercée et non à la qualité du gestionnaire ; le gestionnaire privé est donc soumis de plein droit à un système de contrôles identique à celui qui pèse sur les organismes publics, et par là la cohérence du système administratif est maintenue.

---

81. Les conflits multiples opposant les municipalités aux responsables des maisons de la culture et des MJC montrent bien que les choses ne sont pas aussi simples. A Amiens la municipalité entend bien, par exemple, disposer d'un contrôle étroit sur la politique de la maison de la culture, en alléguant notamment que celle-ci a été construite avec les dommages de guerre accordés pour la destruction du théâtre municipal : après une lutte ouverte en 1970, le conflit s'est quelque peu apaisé, mais la création d'un office culturel municipal en 1971, pour promouvoir la vie culturelle locale, reflète cette volonté de contrôle sur la maison de la culture 18.

82. On l'a constaté pour les hôpitaux : la réforme de 1958 a supprimé l'exigence d'approbation des délibérations par le conseil municipal. Cependant, cette mesure juridique n'a pas suffi à détacher sociologiquement et politiquement l'hôpital de la commune où il a son siège 19, ce qui montre bien la force de cette dépendance.

83. Les mesures émancipatrices vis-à-vis des collectivités locales prises en faveur des hôpitaux ont laissé intacts les mécanismes de dépendance financière vis-à-vis de l'Etat et des organismes payeurs, les Caisses de sécurité sociale qui supportent le prix de journée et une large partie des honoraires médicaux 19.

84. La CNAM a vu ses pouvoirs renforcés en 1967 : elle peut imposer des mesures tendant au rétablissement de l'équilibre financier des caisses ; de même la CNCA, établissement public soumis à la forte emprise des Pouvoirs Publics, exerce des pouvoirs importants sur les caisses régionales et locales du crédit agricole, sur le plan administratif comme sur le plan financier.

28. La relativité de l'autonomie accordée aux centres de pouvoir périphériques a pour résultat de fausser le sens des nouvelles relations participatives. La coordination intervient dans un système administratif déjà structuré, dont les unités sont dotées d'un pouvoir variable et d'une capacité d'action différenciée. Déjà sensibles entre unités situées au même niveau administratif, ces inégalités sont encore plus nettes quand elles se fondent sur un élément structurel tenant à la position centrale ou périphérique occupée dans le système administratif.

1°/ L'identité de statut juridique ne recouvre pas une identité de positions dans l'appareil administratif. Dans les structures visant à coordonner des segments de l'appareil d'Etat, le statut de chaque participant est fonction du prestige du corps qu'il représente et des compétences techniques dont il peut se prévaloir. La domination du ministère des finances dans les structures interministérielles est chose trop connue pour qu'on y insiste. Dans les administrations de mission, le travail en équipe est animé par un fédérateur qui peut intégrer et dépasser les particularismes des administrations composantes. Le cas des conférences administratives régionales démontre la persistance de l'utilisation des formules de coordination dans un sens contraignant ; la coordination est conçue dans ces conférences sous l'égide et au profit du préfet de région, doté depuis la réforme de 1964 d'un véritable pouvoir hiérarchique sur les membres du corps préfectoral et les chefs de service régionaux : cette prééminence, et la confusion résultant de la superposition des qualités de préfet de région et de préfet du département chef-lieu ont provoqué de vives tensions au sein du corps préfectoral - 1 -, - 24 - et une tendance des préfets des départements périphériques à négocier directement avec Paris en évitant les contraintes de la coordination régionale.

La concertation entre collectivités locales connaît les mêmes tensions et les mêmes résistances ; la dimension, la puissance des collectivités locales sont extrêmement diversifiées et donc la stratégie qu'elles poursuivent au sein des différentes structures de coordination est en opposition latente. Ces oppositions se manifestent d'abord pour la conquête de la suprématie régionale. L'apparition d'un nouveau cadre à l'action administrative locale a entraîné des rivalités pour contrôler cette zone d'incertitude et de pouvoir virtuel : la stratégie utilisée par Reims pour émerger comme capitale régionale aux dépens de Troyes, dont les chances pouvaient sembler égales à l'origine, est révélatrice du contrôle que certaines villes exercent sur les composantes du pouvoir local<sup>85</sup>. Le cadre régional a d'ailleurs suscité des oppositions comparables au niveau des départements : les départements périphériques se plaignent d'être défavorisés dans la répartition des cré-

---

85. L'origine de l'émergence de Reims, c'est la mobilisation du groupe social dominant en faveur du projet de développement de l'agglomération : dynamique et bien regroupé au sein du CEARR et de la chambre de commerce, le patronat local va mener le projet jusqu'à son aboutissement en utilisant tous les ressorts de son influence. Reims va ensuite obtenir l'adhésion des instances administratives départementales et régionales à son projet : la neutralisation de Châlons et d'Eprenay sera obtenue parce que ces deux villes penseront pouvoir bénéficier de l'expansion au même titre que Reims, et Reims acquerra le contrôle du secrétariat de la ZANC par le biais de son agence d'urbanisme ; à partir de là, le soutien de la Marne ira de soi et partant celui des institutions régionales, la Marne étant le département chef-lieu. L'acquisition du rôle de commandement régional sera illustrée par l'implantation successive de l'Université, de la Cour d'Appel et de la Maison de la culture. A l'inverse, Troyes, doté d'un patronat et d'un pouvoir municipal peu dynamiques, desservi par sa situation périphérique dans la région, a été incapable de s'opposer efficacement à l'établissement du leadership rémois 11.

aits du profit du département chef-lieu<sup>86</sup> et placent leurs espoirs dans une réforme du cadre régional qui remettrait en cause leur situation périphérique<sup>87</sup>. Les projets d'aménagement régional ou local voient resurgir les mêmes affrontements, dans la mesure où tout projet est porté par le centre de pouvoir local dominant qui espère en tirer un élément de valorisation et cette valorisation est nuisible au développement des collectivités concurrentes par l'élément d'exclusivisme qu'elle implique<sup>88</sup>. Enfin, la planification du développement des agglomérations met aux prises des communes qui se présentent de manière inégalitaire et différenciée - 10 - : la commune-centre, dotée de moyens d'études techniques et animée par des dirigeants ayant un certain poids politique, considère le SDAU comme un instrument au service de son développement et est l'interlocuteur naturel du GEP ; en revanche, les communes périphériques et les communes rurales se méfient des ambitions de la commune-centre et s'efforcent de contenir son expansion<sup>89</sup>. Cette méfiance s'étend à toute formule de regroupement en milieu urbain, et les districts ou SIVOM sont souvent le siège de l'antagonisme entre les communes selon la position qu'elles occupent dans l'espace urbain.

2°/ La déviation des procédures de collaboration est encore plus nette lorsque le processus décisionnel ou les organes de coordination associent l'appareil d'Etat à des centres de pouvoir décentralisés. Les nouvelles relations inaugurées entre l'Etat et les collectivités locales notamment<sup>90</sup> ne sont égalitaires qu'en apparence et la concertation est faussée par les profondes disparités dans la détention de l'information, des moyens d'expertise technique et des compétences décisionnelles. La concertation n'exclut d'ailleurs pas le maintien du style de commandement traditionnel dès lors qu'elle est plus imposée aux collectivités locales que souhaitée par elles : les collectivités locales n'acceptent pas spontanément de partager avec l'Etat certaines responsabilités qui leur appartenaient en propre et la collaboration à certaines tâches d'intérêt national présente plus d'inconvénients politiques que d'avantages.

La restructuration communale est l'exemple typique d'un mécanisme de collaboration institué par l'Etat pour faciliter l'exécution d'une politique qu'il a lui-même définie unilatéralement. La procédure prévue par la loi de 1971 était ouvertement destinée à obtenir les résultats qui n'avaient pu être acquis par l'utilisation du volontariat ou de la contrainte. Tout en s'efforçant de persuader les communes et de les inciter à se regrouper, l'Etat a donné

---

86. Le cas ardennais est assez typique : au moment de l'élaboration du VI<sup>e</sup> Plan, le préfet et les forces économiques du département ont essayé de faire pression pour influencer sur le rapport d'orientation ; puis les élus ont protesté contre les méthodes d'élaboration du PRDE ce qui a entraîné son rejet par le conseil général des Ardennes ; enfin lors de la répartition des crédits d'autorisation inscrits au PRDE, le conseil général a voté une résolution protestant contre les méthodes de travail et l'insuffisance de l'enveloppe départementale 24.

87. La résolution votée en 1973 par le conseil général de l'Aisne en faveur de la création d'une grande région Picardie-Champagne-Ardenne est évidemment significative : avec un tel regroupement, le département de l'Aisne aurait été au centre de la région.

88. Le PNR de la Montagne de Reims a été soutenu par la municipalité de Reims, qui y a vu, à juste titre, un facteur d'attraction d'unités de production dans l'espace dominé par le système urbain rémois. Cette stratégie a suscité l'hostilité du district et de la ville d'Eprenay qui se sont tenus à l'écart du processus de décision 13.

89. La contestation par les communes périphériques d'Arras de la compétence du district pour les engager sur le SDAU est révélatrice de cette méfiance 12. De même les communes périphériques critiquent l'attitude de la municipalité de Troyes par rapport au SIVOM, en y voyant un moyen de provoquer une fusion non désirée 11.

90. La déviation des contrats de programme entre l'Etat et les entreprises publiques est tout aussi exemplaire : imposés aux entreprises publiques, ces contrats ont parfois contribué à leur déroute financière (ORTF).

aux préfets la faculté d'encadrer totalement le processus de concertation, et l'expérience a prouvé que cet encadrement n'est pas resté lettre morte : d'une part, les préfets ont préparé et donc conditionné l'intervention de la commission d'élus en créant des groupes de travail composés de fonctionnaires et chargés de réunir les éléments d'information indispensables<sup>91</sup> ; d'autre part, et surtout, les préfets ont utilisé pleinement, sur les instructions ministérielles, le pouvoir discrétionnaire que la loi leur laissait à la fin de la procédure pour établir le plan de fusion dans des conditions fort peu conformes à la concertation<sup>92</sup>. La procédure fixée par la loi est apparue beaucoup plus comme un moyen de convaincre les communes que de les associer réellement à l'élaboration des décisions.

Les collectivités locales sont davantage encore prises au piège de la concertation dans le cas de l'aménagement du territoire. Depuis que cette politique existe, elles ont été dépourvues de toute influence sur son contenu. Succédant à l'idée des métropoles d'équilibre, puis de décongestion vers la grande couronne, la stratégie des villes nouvelles -7- a mis les collectivités locales devant le fait accompli. Dans la région parisienne, elle a été élaborée par un groupe de techniciens (l'IAURP) sans contribution des élus, et les projets ont ensuite été présentés à l'aval des instances délibérantes alors que les mécanismes de réalisation étaient déjà en place ; les études d'aménagement ont été réalisées par des missions dépendant de l'IAURP, sans droit de regard des collectivités locales. En province, la procédure a été comparable, à la seule exception du Vaudreuil : c'est à partir des schémas d'aménagement élaborés par les OREAM que sont nés les projets. Au niveau de la réalisation, on a dans un premier temps écarté l'idée de réaliser les villes nouvelles sous l'autorité directe des collectivités locales par le biais de sociétés d'économie mixte, et les établissements publics d'aménagement dominés par l'Etat ont été mis en place avant que les réactions des élus ne provoquent l'adoption de la loi Boscher et le rétablissement du contrôle politique. Il en va de même pour les parcs naturels régionaux, qui, malgré l'apparence, constituent un instrument privilégié de la politique d'aménagement définie au niveau national<sup>93</sup>.

Enfin l'élaboration des documents d'urbanisme montre la persistance des anciens mécanismes de la centralisation. La concertation avec les élus se situe entre deux phases où l'administration d'Etat domine pratiquement sans partage. Ce n'est pas un hasard si les agences d'urbanisme, qui devaient assurer la collaboration entre l'équipement et les collectivités locales, ont eu autant de difficultés à se mettre en place. Dans la plupart des cas ce sont les GEP, cellules d'étude des DDE, qui ont eu la charge d'élaborer les documents d'urbanisme, alors qu'ils n'étaient d'après la loi d'orientation foncière

---

91. Le rôle des groupes de travail animés par un membre du corps préfectoral et comprenant les principaux chefs de service a été à vrai dire plus ou moins directif, allant de l'élaboration d'un plan de travail dans la Marne 5 à l'établissement de dossiers sur les communes dans les Ardennes 6. Dans la Somme, la préfecture s'est contentée d'établir des fiches sur les communes, sans réunir de groupes de travail.

92. Les propositions de fusion contenues dans la plupart des plans ont été sensiblement plus nombreuses que celles préconisées par les commissions d'élus, en reprenant, parfois purement et simplement des travaux préparatoires menés parallèlement aux réunions de celles-ci (103 propositions de fusions au lieu de 13 dans les Ardennes 6, 65 au lieu de 17 dans la Somme ; les chiffres sont comparables dans la Marne 5 et dans l'Aisne ; l'Oise est la seule exception enregistrée, s'expliquant par la densité des regroupements antérieurs).

93. Le PNR de la Montagne de Reims est étroitement lié à la politique d'aménagement du Bassin Parisien et les conditions de sa création ont été déterminées à un niveau supra-régional à partir des travaux du groupe interministériel d'aménagement du Bassin Parisien et du groupe de travail interministériel des PNR 13.

que des organes d'exécution<sup>94</sup>. En dehors de cette maîtrise de l'équipement sur les études, le préfet jouit d'une grande liberté d'initiative et dispose d'importants pouvoirs dans le déroulement de la procédure : c'est lui qui arrête la liste des communes entrant dans le périmètre du SDAU et cette détermination n'est pas toujours dénuée d'arrière-pensées<sup>95</sup> ; c'est encore lui qui détermine la composition de la CLAU qui, saisie d'un projet tout élaboré, intervient seulement à titre consultatif ; c'est enfin à lui qu'il appartient d'approuver le SDAU. A tous les niveaux la concertation est donc soigneusement encadrée. Ceci n'implique pas que l'équipement ou le préfet puisse se dispenser de toute participation des élus ; mais cette participation est fonction de la structuration des communes. La seule concertation effective a lieu avec la commune-centre ; la consultation des autres communes vise à obtenir leur caution pour l'adoption de projets mis au point en dehors de leur intervention effective.

29. La coordination entre les unités administratives est faussée dès lors qu'un des participants dispose des moyens d'infléchir la stratégie de ses partenaires. L'absence d'autonomie et de capacité réelle de décision interdit toute emprise réelle sur le jeu participatif. Sans doute cette coordination a-t-elle pour effet de réduire le champ d'application des procédés de commandement et de contrainte dans l'ordre administratif ; mais elle est d'autant plus aliénante puisqu'elle vise à emporter l'adhésion des centres de pouvoir décentralisés à des objectifs dont la détermination leur échappe et donc à les confirmer dans leur position traditionnelle de relais du pouvoir central.

30. L'analyse en profondeur des expériences participatives dans l'administration française montre que ces expériences se démarquent nettement du discours sur la participation. D'une part, les relations avec le milieu social sont modulées en fonction de la structuration préalable de ce milieu et les chances d'accès au système administratif ne sont pas égales pour tous ; d'autre part, le réaménagement du pouvoir administratif est corrigé par l'utilisation de nouvelles techniques de contrôle sur les unités périphériques. Le processus participatif existe bien, et il est indéniable qu'il a entraîné des modifications substantielles dans le fonctionnement de l'administration française ; mais ce processus répond à une autre logique que le discours qui le sous-tend. Le problème est alors de savoir si les acteurs du jeu ont conscience de ce décalage : la participation est-elle ressentie comme un piège par les participants et quelles sont alors les motivations qui expliquent leur présence ? Ou bien ce nouveau principe de légitimation se révèle-t-il suffisamment efficace idéologiquement pour faire accepter les déviations constatées dans son application concrète ?

---

94. A Arras, les études ont été menées par un cabinet d'études anglais avec l'aide du GEP 12.

95. Cette délimitation n'a soulevé aucune difficulté dans la Marne 10 ; en revanche, en englobant dans l'aire d'étude les communes des vallées du Gy et de la Scarpe non incluses dans les premières études, le préfet a eu ouvertement pour intention à Arras 12 de contrebalancer la prépondérance socialiste par la présence de communes modérées.

### III / DES COMPORTEMENTS HETEROGENES

31. L'hétérogénéité des comportements démontre l'importance de l'enjeu idéologique impliqué par le débat autour de la participation. Les comportements sont en effet caractérisés par le couple adhésion/retrait, tant du côté des responsables administratifs que des participants. Le bien-fondé du principe de la participation est en général accepté, mais cette acceptation recouvre des significations très différentes selon les acteurs. Les responsables administratifs conçoivent la participation comme un moyen de renforcer l'efficacité de l'action administrative ; ils n'y adhèrent que dans cette limite et rejettent l'idée qu'elle pourrait entraîner un déplacement durable du siège du pouvoir : ils acceptent que la participation modifie les formes d'exercice du pouvoir, non sa détention. Les participants voient au contraire dans la participation un moyen d'acquérir une emprise sur un pouvoir de décision duquel ils étaient antérieurement exclus ; pour eux la participation doit conduire à un certain transfert dans l'exercice de ce pouvoir : l'impression de servir de caution à l'administration suscite au contraire des réflexes de rejet. Les réactions de retrait sont liées au fait que l'administration française se trouve dans une situation de transition idéologique : elles peuvent s'expliquer tout à la fois parce que l'administration reste encore régie par les anciennes formes d'organisation bureaucratique, et parce que les participants croient encore en la vertu « révolutionnaire » de la participation. La réduction progressive de ces réactions de retrait marquerait la consécration de l'idéologie de la participation.

#### A) *L'appel à participer*

32. Par-delà le discours technique et politique par lequel elle justifie l'appel à participer, l'administration adopte vis-à-vis de la participation une stratégie pour partie consciente, pour partie répondant à des exigences objectives de fonctionnement du système socio-politique. Cette stratégie dépend étroitement de la fonction assignée à l'appareil d'Etat d'assurer le maintien et la continuité de l'ordre social existant. D'une part, l'administration ne se situe pas au-dessus de la lutte des classes. Dans une société divisée en classes, la fonction de cohésion sociale n'est pas une fonction d'arbitrage, c'est une fonction orientée vers la reproduction des rapports de domination ; dès lors le pouvoir d'Etat s'exerce en fonction des intérêts des classes dominantes. D'autre part, la pérennité du système de domination implique l'amortissement des conflits sociaux. Pour remplir cette fonction, l'appareil d'Etat dispose d'une certaine autonomie, et la garantie des intérêts politiques des classes dominantes peut justifier la garantie d'intérêts économiques de certaines classes dominées : il s'agit d'empêcher l'éclatement du conflit politique de classes, au besoin par des concessions contraires aux intérêts économiques à court terme de la classe hégémonique mais toujours compatibles avec ses intérêts politiques. La fonction politique de l'administration en tant qu'expression de l'appareil d'Etat détermine les objectifs qu'elle poursuit par/dans le jeu participatif. Le processus participatif ne peut être envisagé indépendamment de la structure sociale et il n'est pas possible de considérer la position des divers intervenants dans ce processus en ignorant la situation sociale : l'analyse de ce processus suppose au préalable l'identification et le repérage des acteurs par rapport aux instances économiques, politiques et idéologiques. Par la participation, l'administration cherche à établir des liens structurels avec la classe dominante au niveau central comme au niveau local, tout en se donnant les moyens de traiter les conflits dangereux pour la reproduction de la domination de classe. Parallèlement à ces objectifs



politiques essentiels, l'administration peut chercher à utiliser la participation comme instrument de régulation du fonctionnement de l'appareil administratif.

33. La participation permet avant tout à l'administration de renforcer ses liens avec les classes dominantes. Sans doute les groupes dominants ont-ils toujours vu assuré leur accès direct à l'administration et la prise en considération de leurs intérêts : le phénomène d'osmose culturelle et sociale entre la haute fonction publique et les milieux d'affaires, les liens personnels avec les ministres et les dirigeants du secteur public, la disposition de vastes ressources informatives et documentaires, la représentation directe dans l'exécutif politique, le contrôle exercé sur des zones étendues d'incertitude économique, garantissaient la bienveillance active et le soutien de l'appareil administratif. Comme on l'a dit<sup>96</sup>, la caractéristique du groupe dominant, c'est d'être le seul à n'avoir pas besoin d'exercer des pressions pour que son intérêt soit fondamentalement pris en considération. La participation a cependant pour effet de donner aux détenteurs du pouvoir économique la possibilité d'influer directement sur le contenu de la politique économique et de développer l'interpénétration entre le secteur public et les grandes entreprises privées. L'effet est d'ailleurs réciproque : si la concertation, notamment au sein des commissions de modernisation du plan, a entraîné une confusion de plus en plus nette entre la stratégie économique de l'Etat et celle des grands groupes industriels, à l'inverse elle a permis à l'appareil d'Etat de remplir plus efficacement son rôle d'organisation politique des classes dominantes : l'Etat a eu une influence déterminante sur la concentration et la restructuration des entreprises<sup>97</sup> et il a facilité l'apparition d'un véritable patronat industriel.

Le caractère privilégié de la concertation avec les classes dominantes est bien mis en évidence sur le plan local. Le patronat constitue le partenaire naturel de l'administration locale qui sous couvert de consultation avec les « forces socio-économiques », s'attache en fait à établir des structures de négociation permanente avec les industriels. Le cadre institutionnel de cette concertation est variable : si les chambres de commerce, établissements professionnels intégrés dans le secteur public, sont les instruments traditionnels de cette liaison, ils ont été relayés pour les besoins de la négociation avec le système administratif local par les comités d'expansion qui, jusqu'en 1964, ont joué ce rôle avec une remarquable efficacité avant d'être supplantés à la fois par des organes plus insérés dans l'administration (CODER puis CES) et par des structures plus souples et plus spécialisées (AEI, bureaux d'industrialisation). Or, les comités d'expansion, derrière le voile d'indépendance et de neutralité servant à asseoir leur pouvoir vis-à-vis de l'administration et malgré le large consensus qu'ils ont souvent obtenu dans le milieu local étaient bien l'émanation du patronat local et ils ont, à côté des chambres de commerce, participé à la direction du pouvoir industriel - 2 -, - 14 -. L'impact de ces institutions sur l'exercice du pouvoir local est également variable. Certains comités d'expansion ont pu imposer leurs conceptions au système politico-administratif et fonctionner pratiquement, pendant quelque temps, comme des organismes de régulation autonome du milieu

---

96. L. Nizard, *op. cit.*, p. 25.

97. Voir notre étude précitée, RDP, 1974, p. 21.

local<sup>98</sup>. L'influence du patronat s'exerce cependant rarement de manière aussi ouverte et ce type de domination est voué à être temporaire et corrigé par un renforcement du système politico-administratif local<sup>99</sup> qui aboutit au renversement de l'équilibre entre le pouvoir industriel et le pouvoir politique local. Ce renversement répond à des exigences objectives, car le primat du pouvoir économique dans la direction du système local risque de conduire à terme à des déséquilibres dangereux pour les intérêts politiques des classes dominantes : le rétablissement de la domination du système politico-administratif s'explique par la nécessité de prendre en charge des considérations de type socio-politique que le pouvoir industriel tendait à négliger<sup>100</sup>.

34. La participation est également liée à la volonté de traiter les conflits en temps opportun pour assurer la reproduction du système de domination. Cet objectif, conforme à l'intérêt politique de la classe hégémonique, entraîne l'extension de la participation aux représentants de certaines classes dominées ou non hégémoniques dont l'intervention est indispensable pour permettre à l'administration de déterminer les conditions de préservation de l'ordre social. L'administration cherche donc des interlocuteurs valables, représentatifs des divers groupes sociaux, qui acceptent de lui apporter les informations nécessaires et de négocier avec elle. On retrouve ici les mécanismes de sélection, provoqués ou spontanés, par lesquels l'administration s'ouvre à un nombre restreint de relais privilégiés dont elle renforce la capacité d'action dans le milieu où ils agissent.

Ce phénomène est aisément perceptible au niveau local, où le préfet et les administrations spécialisées tendent à sélectionner, en fonction de l'emprise qu'ils exercent sur le milieu local, des correspondants locaux, à qui ils distribuent des facilités d'accès. L'administration dialogue avec « ses » notables, dont la collaboration est indispensable, mais qui sont, en retour, sensibles à ses méthodes et à ses valeurs. Elle trouve ces notables de manière préférentielle parmi les assemblées locales, et notamment le conseil général, et dans les établissements corporatifs : l'existence d'une classe politique locale remarquablement stable, attachée aux leviers de pouvoir traditionnels et présente partout où se développent de nouveaux centres de pouvoir ainsi que le prouve le cumul des mandats - 1 -, - 3 -, assure à l'administration les correspondants politiques qu'elle cherche ; les réformes régionales elles-mêmes n'ont pu aboutir à une redistribution du pouvoir politique local et la réforme de 1972 n'a fait qu'entériner cette situation en prévoyant la désignation des conseillers territoriaux par les conseils généraux. Ce système de relations stable est évidemment incompatible avec la possibilité de porter les conflits éventuels sur la place publique et d'en appeler à l'arbitrage des citoyens, qui aurait un effet proprement destructurant ; l'interdiction par le

---

98. L'exemple du CEARR est très caractéristique. On a vu que le CEARR a influé de manière déterminante sur le schéma d'expansion rémois et qu'il a pratiquement exercé une fonction de direction du pouvoir industriel de la ville de 1943 à 1960, obtenant même à cette occasion le départ du maire qui avait tenté de s'opposer à ses vues.

99. Le déclin du CEARR, qui reflète d'ailleurs certaines mutations sociologiques au sein de la ville, résulte bien entendu des réformes régionales de 1964, qui ont déplacé le siège de la concertation, mais aussi d'un style préfectoral plus interventionniste et d'une restauration de l'autorité du maire après le changement de municipalité.

100. La tentative de l'ancien maire de Reims (153-59) de promouvoir une croissance modérée, préservant les équilibres sociaux répondait à cet impératif ; son échec, qui a entraîné alors l'éclatement du pouvoir local, illustre la primauté de l'économique sur le politique à cette phase de l'histoire de Reims. Mais le déséquilibre est tel qu'il débouche rapidement sur une nouvelle concentration des pouvoirs sur le maire 2.

droit administratif français des procédures de consultation directe, est dans la logique de ce système et il est peu probable que le préfet ou le conseil général fassent utilisation de la procédure référendaire instituée par la loi de 1971 sur la restructuration communale, qui est appelée à rester inutilisée. Très attachés à leurs interrelations, l'administration et les notables manifestent une commune hostilité à l'introduction de nouveaux interlocuteurs dans le champ de la concertation. Mais ce conservatisme et cette fermeture peuvent poser des problèmes en réduisant l'intérêt d'une participation qui laisse échapper des éléments importants de l'équilibre du système ; la notabilisation de forces nouvelles est indispensable à l'adaptation de la stratégie administrative. L'intégration progressive des associations de quartier dans la gestion municipale a permis tout à la fois de désamorcer la contestation, de canaliser les conflits, de renforcer l'adhésion au système de pouvoir municipal et aussi de former de nouveaux responsables municipaux -4-. En revanche, une tentative comparable d'intégration des « forces vives » régionales à la faveur des textes de 1964 a eu beaucoup moins de succès, en raison du poids que la classe politico-administrative locale a réussi à garder dans les institutions représentatives. Cette volonté de canaliser et d'utiliser les forces de contestation ayant acquis un certain pouvoir se retrouve dans la création de l'Institut national de la consommation en 1966, par laquelle l'Etat a entendu acquérir le contrôle de l'activité des associations de consommateurs -25-. L'ouverture de l'appareil administratif a cependant des limites : encore faut-il que les relais éventuels soient réceptifs au dialogue, acceptent les règles fixées par l'administration et que la contestation n'aille pas trop loin ; les vicissitudes dans la reconnaissance des organisations syndicales ouvrières et agricoles -21- comme interlocuteurs valables montrent bien l'importance que l'administration attache au comportement des groupes à son égard. Dans tous les cas, l'administration passe bien par l'intermédiaire de relais médiatisant les demandes sociales et les expériences de participation directe des administrés eux-mêmes à la gestion administrative, qui répondrait assez à l'idée d'auto-gestion, sont pratiquement inconnues dans l'administration française <sup>101</sup>.

Ainsi conçue, la participation ne répond plus seulement à la nécessité de recueillir l'accord des groupes dominants ; elle vise aussi à assurer une meilleure localisation des conflits et la socialisation des partenaires de l'administration. Il s'agit de tester sur les relais représentatifs les projets qui ont la caution de la classe dominante, de mesurer l'importance des résistances qu'ils suscitent et d'apprécier s'ils sont politiquement supportables. L'administration ne se comporte pas du tout dans le processus de participation comme une instance passive d'arbitrage s'efforçant de concilier les points de vue et de parvenir à des solutions de compromis ; elle n'arrive pas les mains vides mais porteuse d'un projet qu'elle va s'efforcer de faire accepter par ses interlocuteurs. Ce comportement n'est pas seulement perceptible quand l'administration négocie avec les représentants des classes dominées ; c'est également celui des porte-parole de l'Etat quand ils

---

101. Il faut cependant accorder sur ce point une place particulière à l'expérience des maisons de la culture 18. Dans un certain nombre de maisons de la culture, comme à Amiens depuis 1971, on a essayé d'aller au-delà de la participation par l'intermédiaire de relais culturels, laissant le public dans un statut de consommateurs purement passifs : il s'agit d'inviter le public à agir lui-même en établissant de nouveaux rapports de participation, notamment par une politique de décentralisation favorisant un éclatement des activités de la maison de la culture et une intégration de l'action culturelle aux activités sociales. Cependant, cette conception n'a pas supprimé la nécessité de relais et situe la participation uniquement au niveau de l'activité culturelle et non de la gestion de la maison de la culture.

collaborent avec les élus locaux. La concertation avec les collectivités locales est destinée à surmonter par avance les capacités de freinage et de blocage qu'elles possèdent au niveau de la réalisation de certains projets ou de certains équipements : l'objectif est d'obtenir leur neutralité, de gagner leur accord, d'emporter leur adhésion ou mieux encore de les amener à prendre en charge la réalisation d'opérations conçues par l'Etat. Cette volonté est manifeste dans la concertation en matière d'aménagement : la politique d'aménagement, supposant une certaine hauteur de vues, ne peut être élaborée que par l'Etat, mais elle ne peut aussi être réalisée concrètement sans la contribution active des collectivités locales ; les responsables locaux de l'appareil d'Etat vont s'efforcer d'inciter les élus locaux, en leur faisant miroiter une série d'avantages financiers ou politiques, à reprendre à leur compte les opérations décidées au niveau national. Le succès de cette stratégie dépend de la crédibilité de l'intention de négociation manifestée par l'Etat : faible pour les villes nouvelles en raison du poids trop visible des techniciens de l'IAURP -7- et pour le regroupement communal du fait du pouvoir de décision laissé au préfet -5-, -6-<sup>102</sup>, cette crédibilité a été plus forte pour la réalisation de certaines opérations d'aménagement comme en Basse-Seine -8- ou pour la réalisation des parcs naturels régionaux -13- et pour la signature des contrats ville-moyenne -9-. L'attitude adoptée par les représentants de l'appareil d'Etat, et surtout par le préfet, est un élément important de cette stratégie : l'adhésion est d'autant plus forte que le préfet tend à se poser en homme de la région, en porte-parole des élus locaux auprès du pouvoir central -8-. Les objectifs poursuivis par l'Etat en établissant des mécanismes de concertation pour la rédaction des documents d'urbanisme sont moins évidents : il semble cependant que ces mécanismes aient été jugés indispensables tant pour lever l'obstacle foncier et permettre l'extension du cadre bâti que pour inciter les collectivités locales à accepter de faire de nouveaux plans d'urbanisme -10-.

A l'issue du processus de concertation, et si le déroulement de ce processus a montré la réalité de certaines oppositions, l'administration a un choix à faire. Elle peut d'abord passer outre à ces oppositions et imposer son point de vue en revenant aux anciennes méthodes de commandement. Cette attitude n'est pas une hypothèse d'école ; elle a été la règle au terme de la consultation prévue par la loi de 1971 sur les regroupements communaux : compte tenu de la timidité des élus, les préfets ont été invités par le pouvoir central à pallier ces défaillances et à préserver l'avenir en insérant de nombreuses fusions dans le plan de regroupement -5-, -6-. Elle présente cependant de nombreux inconvénients, en imposant une mobilisation plus intense de ressources pour appuyer la décision et en dévalorisant politiquement le procédé de la participation. Aussi, l'administration préfère-t-elle en général accepter un certain nombre de concessions, mais dont la nature n'est pas indifférente. D'une part les concessions tiennent compte de la position des acteurs dans la hiérarchie sociale et sont faites de préférence à ceux dont l'opposition serait la plus nuisible au stade de la réalisation : de même que dans l'élaboration du Plan les pouvoirs publics sont amenés à tenir compte de manière privilégiée des réactions des investisseurs, de même l'Etat se montre prêt à satisfaire les collectivités locales les plus impor-

---

102. Cependant, les préfets ont développé à l'occasion de la procédure une action pédagogique intense auprès des communes, notamment en leur faisant remplir un questionnaire destiné à leur faire prendre conscience de leur manque d'équipements.

tantes<sup>103</sup> sans l'accord desquelles l'échec est certain. D'autre part, les concessions portent surtout sur les moyens<sup>104</sup> ; il est exclu qu'elles aboutissent à un réajustement des objectifs. On a déjà estimé que « revendiquer pour les fonctionnaires le droit de fixer eux-mêmes les objectifs des services publics » était « utopique dans l'état actuel des rapports économiques et sociaux »<sup>105</sup> ; cette constatation est transposable à l'ensemble des procédures de concertation. Elle montre que pour l'administration, la participation est avant tout un moyen de faciliter l'exécution de ses décisions.

La marge d'autonomie laissée à l'administration pour traiter les conflits que laissent entrevoir les procédures de participation n'en est pas pour autant négligeable. L'imposition de sacrifices économiques aux classes dominantes pour préserver leurs intérêts politiques suppose l'exercice d'une capacité de décision spécifique, et d'une faculté de prendre en compte certaines considérations socio-politiques. L'appréciation de l'importance des sacrifices nécessaires dépend de la qualité des réseaux de participation mis en place par le système administratif. L'exemple de la rénovation du centre de Reims met bien en lumière l'étendue de l'autonomie dont dispose le pouvoir politique local - 14 - : la politique de croissance de Reims défendue par le patronat local conduisait à revoir l'occupation et la conception du centre et le CEARR a lancé l'idée de l'adaptation du centre de Reims aux impératifs d'une grande métropole régionale ; le maintien de la domination du CEARR sur le système local aurait conduit à une opération étendue et prestigieuse. Le renforcement du système politique est venu à point nommé pour rectifier le processus décisionnel et le contenu de la décision : la prise en compte de certaines considérations socio-politiques, au moyen de procédures de participation informelles, a fait apparaître le risque politique de l'opération, et a incité le maire à réduire son importance<sup>106</sup>. De même, la solution des conflits au sein de l'appareil administratif met en jeu des rapports de force complexes, et ne saurait être interprétée de façon mécanique. La participation joue d'ailleurs à ce niveau un double rôle : elle assure d'abord la confrontation des points de vue des administrations en cause ; mais chacun des segments administratifs a tendance à accroître sa capacité de négociation dans ce processus intra-administratif, en s'efforçant de mobiliser par l'emploi de procédures de participation le segment social sur lequel il s'appuie ; cette mobilisation tend à doubler le conflit administratif

---

103. Ce qui explique qu'en matière d'urbanisme la concertation soit surtout effective avec la commune-centre, ainsi qu'on l'a constaté à Reims 10 ou à Arras 12 : elle se situe essentiellement en amont de l'élaboration des SDAU, par l'intermédiaire de comités de coordination officieux associant les chargés d'études, les élus de la ville-centre et les responsables techniques ; le fait que la municipalité rémoise ait réussi à obtenir la création dans le département de la Marne d'un second GEP déconcentré à Reims et travaillant en liaison avec le BEUR et le CEARR est caractéristique du poids accordé à Reims. De même, l'abandon des projets de quatre villes nouvelles (Tigery-Lieusaint, Montmorency, Trappes, Mantes-sud) dans la région parisienne résulte de l'opposition de certaines personnalités politiques importantes 7.

104. Ce qui correspond aux théories de M. Crozier, selon lequel la participation ne peut être effective que sur le plan des moyens.

105. D. Loschak, *op. cit.*

106. Le projet prestigieux présenté par la SEDMA aurait supposé un investissement très important et une charge foncière élevée, au risque de provoquer des troubles sociaux dans le milieu des petits propriétaires. Après avoir un moment éprouvé quelques difficultés à mesurer l'importance de l'enjeu, le maire, ayant constaté que le mécontentement des propriétaires s'était déjà exprimé par la création d'une association de défense, a opté pour une rénovation progressive et prudente, îlot par îlot : en satisfaisant les intérêts économiques immédiats de la bourgeoisie locale, le maire aurait risqué de provoquer une crise compromettant sa domination politique, et partant les intérêts politiques de la bourgeoisie. L'instance politique locale a donc joué un rôle d'arbitrage entre les divers intérêts en présence.

d'un conflit socio-politique<sup>107</sup>, ce qui rend sa solution plus difficile mais traduit bien le développement des inter-relations entre les éléments du système administratif et ses correspondants sociaux.

35. La stratégie participative de l'administration est donc liée à la fonction que celle-ci remplit. La prépondérance de la concertation avec les groupes sociaux dominants, impliquée par la structuration sociale, exclut toute possibilité de modification du pouvoir économique et du système de domination sociale : l'administration pratique un modèle de participation inégalitaire qui tend à privilégier certains participants et certaines rationalités dans le processus de décision. Vis-à-vis des autres groupes, la concertation est destinée à mesurer ce qui est politiquement supportable, et l'étendue des résistances éventuelles. Ce type de participation explique les réactions qu'elle va susciter : la participation va être conçue dans tous les cas comme un moyen de pression sur l'administration, dans le cadre d'un jeu plus global.

#### B) *Les stratégies des participants*

36. Le comportement des participants est conditionné par l'expérience qu'ils ont acquise dans les structures de participation. Les réactions des partenaires de l'administration présentent, malgré des différences évidentes de perception tenant à la position occupée dans la hiérarchie sociale, certaines constantes. Dans un premier temps, le désir de participation est d'autant plus fort que l'idéologie de la participation imprègne davantage la conscience collective, et les groupes sociaux espèrent ainsi accéder au siège du pouvoir administratif. Puis la déception succède à ces espoirs, au fur et à mesure que les limites de la participation apparaissent plus clairement. Cette déception débouche cependant rarement sur une critique politique de la participation, qui reste considérée en général comme un idéal à atteindre. Mais la stratégie adoptée dans les structures de participation ne manque pas d'être modifiée par l'expérience acquise et prend un caractère déviant par rapport à l'attente des initiateurs de la participation. On constate dès lors le même décalage entre les pratiques respectives de l'administration et de ses partenaires et le discours participatif officiel, auquel tout le monde adhère ; et l'identité de ce décalage est un facteur de complicité qui renforce l'intégration du système.

37. Le désir de participation n'est perceptible par hypothèse même que chez ceux qui n'ont pas encore fait l'apprentissage de la concertation avec l'administration. L'espérance d'un gain — l'emprise possible sur les décisions administratives — sans contrepartie négative apparente explique le vif intérêt que toute tentative de concertation suscite chez les marginaux du système de pouvoir administratif français. La thèse de M. Crozier, selon laquelle, dans le système administratif français, la participation forcée est le seul mode possible de participation — les intéressés n'acceptant de prendre des initiatives qu'à condition de pouvoir prétendre y être forcés — n'apparaît donc pas exacte : la multiplicité des tentatives par lesquelles les groupes sociaux ou les unités administratives essaient d'imposer leur collaboration au système administratif prouve le contraire.

---

107. On peut citer comme exemple l'opposition du préfet de région et du député-maire de Reims en 1965 au sujet du passage de l'autoroute par Reims. L'affrontement se termine par la victoire logique du maire de Reims, qui a utilisé les ressorts de la hiérarchie en prenant des contacts au niveau national et de la participation en provoquant un véritable rassemblement local sur ce problème ; au contraire, le préfet a surestimé son rôle de super-préfet et oublié que son influence dépend de l'intégration des normes de Reims 2.

L'intensité de ce désir de participation est attestée par la fréquence des modes spontanés de regroupement visant à acquérir une emprise sur le système administratif. Cette tendance est perceptible notamment au niveau local, où l'apparition de nouvelles pratiques urbaines a profondément modifié les formes d'action du pouvoir municipal. La naissance d'associations qui revendiquent un rôle d'interlocuteur de la municipalité et se posent en relais démocratiques de l'urbanisme est le signe d'une prise de conscience et d'un espoir -4- : la prise de conscience, c'est la volonté des habitants de lutter contre la détérioration des conditions de vie urbaines, l'espoir, c'est l'idée que la reconquête de la ville par ses habitants est réalisable à condition de mettre en place une démocratie de participation, donnant à chacun la possibilité d'agir sur son milieu. Il s'agit de faire intervenir les habitants dans le processus de création urbaine par une redistribution du pouvoir local ; toutes ces idées sont à la base, par exemple, de la création des groupes d'action municipale (GAM)<sup>108</sup> qui ont réussi à investir certaines municipalités. De façon plus générale, on constate la multiplication des associations qui, tout en proclamant leur volonté de défendre certains intérêts économiques et sociaux, cherchent en fait à se faire reconnaître par l'administration, et on sait que les pouvoirs publics viennent de décider d'apporter leur appui à ces formes de regroupement. Mais en dehors même de ces initiatives à finalité participative, l'introduction de procédés nouveaux de participation à la faveur d'une réforme administrative, tend à répondre à un désir explicite ou sous-jacent des intéressés et est en général considéré par eux comme une conquête. L'exemple de la loi d'orientation universitaire de 1968 s'impose puisque ce texte s'est borné à reprendre certaines des grandes revendications formulées au mois de mai par des mouvements étudiants et enseignants ; mais l'introduction de leurs représentants dans les conseils des établissements d'enseignement du second degré a été tout autant considérée par les parents comme la satisfaction d'un besoin et par les élèves comme l'amorce d'une libération -17-. De même, les « forces vives » ont pu voir dans la création d'assemblées consultatives puis délibérantes au niveau régional un moyen de s'affirmer en dehors des structures de pouvoir traditionnelles -1-. Le désir de participation n'est d'ailleurs pas l'apanage de ceux qui en bénéficient : les chefs d'établissements dont l'autorité subit pourtant une certaine limitation du fait de l'introduction de structures participatives éprouvent le même besoin d'asseoir cette autorité sur le consensus des intéressés, et de rechercher leur adhésion. En revanche, la formulation de ce désir de participation exige une prise de conscience collective qui passe nécessairement par la médiation de relais structurés ; l'échec des procédés de consultation directe des habitants, notamment sur les questions d'urbanisme, ne peut surprendre : en l'absence d'information et de formation préalables la participation ne peut être qu'illusoire. Comme tout besoin social, le besoin de participation doit être suscité et encadré. L'expérience des maisons de la culture fait bien ressortir la corrélation entre ces deux types de problèmes<sup>109</sup>.

Un désir comparable de participation émane des unités administratives périphériques qui s'efforcent d'acquérir un droit de regard et d'emprise sur les décisions du niveau central dont dépendent le cadre de leur action et les

---

108. M. Sellier, « Les groupes d'action municipale », Thèse Paris I, 1975.

109. Contrairement à l'idéologie des besoins culturels sur laquelle elle repose, la demande effective de biens culturels n'est formulée que par une minorité cultivée ; et ceci explique tout à la fois la composition du public des maisons de la culture (le public est composé de personnes qui, par leur éducation et leur milieu, étaient prédisposées à recevoir ce message culturel 18) et les modalités de la participation à l'activité culturelle.

principales options qu'elles auront à mettre en œuvre. Après avoir revendiqué et obtenu d'être associées à l'élaboration d'une série de décisions<sup>110</sup>, les collectivités locales se sont rendues compte du caractère factive de cette association en l'absence de moyens d'étude et d'expertise permettant d'apprécier la rationalité des décisions. Depuis quelques années, les collectivités locales cherchent donc à imposer leur participation en amont du processus décisionnel. Cette participation semblait garantie en matière d'urbanisme par les dispositions de la loi d'orientation foncière relatives à la création d'agences d'urbanisme comprenant des représentants de l'équipement et des collectivités locales ; les réticences de l'équipement et le retard dans les textes d'application ont amené un certain nombre de municipalités à conquérir un pouvoir d'expert qui leur était illégalement refusé<sup>111</sup>. Pour les villes moyennes, cette conquête était plus difficile du fait de leurs dimensions plus limitées et les formules qu'elles ont utilisées pour l'élaboration des dossiers montrent une emprise variable sur les études<sup>112</sup>. Toutes ces tentatives montrent que les collectivités locales n'ont pas renoncé à renforcer leur pouvoir de négociation face à l'Etat.

La profondeur du désenchantement est à la mesure des espoirs engendrés par les possibilités d'accession au système de décision administratif. La stratégie que l'administration met en œuvre par la participation répond, on l'a vu, à des exigences objectives de fonctionnement du système socio-politique mais ne peut que décevoir ceux qui ont cru pouvoir acquérir une emprise sur le pouvoir administratif. Les représentants des classes dominées se plaignent du peu d'efficacité de la concertation, sans toujours se rendre compte que le processus officiel est doublé par un processus officieux qui assure un accès direct et parallèle aux représentants des classes dominantes. Les agents de l'administration constatent que la participation laisse intact le pouvoir de décision du supérieur hiérarchique et que les Pouvoirs Publics n'hésitent pas à user constamment de leurs prérogatives de puissance publique. Les forces nouvelles s'aperçoivent que la participation ne modifie pas les circuits classiques de relations entre le pouvoir administratif et les notables et que leur seule chance d'accéder au système administratif est d'accepter une notabilisation qui équivaut à une intégration dans les structures officielles du pouvoir local, contre lesquelles elles avaient voulu réagir. Ceux qui se sont engagés dans la gestion d'activités administratives, en ressentant parfois la participation comme une libération, s'irritent de la médiocrité de

---

110. L'exemple de la Basse-Seine 8 montre le poids que peuvent acquérir des élus résolus à participer le plus efficacement possible à l'élaboration d'un schéma d'aménagement et entendant en mener la réalisation en toute liberté.

111. C'est ainsi qu'à Reims, le BEUR a été créé en 1968 par la municipalité pour contrôler les travaux du GEP déconcentré dont elle avait obtenu la formation. A partir de 1971, le rapprochement entre le BEUR et la GEP s'est opéré dans un certain flou juridique et alors que les luttes d'influence continuaient pour le contrôle du pouvoir d'expert : l'agence d'urbanisme née de manière informelle était un ensemble hybride recouvrant tantôt le BEUR qui est son support administratif et financier, tantôt le GEP qui subsiste, tantôt le secrétariat de la ZANC. En fait des liens privilégiés existent bien dès lors entre la municipalité et l'agence, qui n'est en fait que la matérialisation du BEUR et l'instrument servant à renforcer l'emprise rémoise ; l'agence est dirigée par convention entre le directeur du BEUR et celui du GEP par ce dernier, le directeur du BEUR étant le comptable de l'agence 4, 10, 14. Les statuts officiels de l'agence ont été adoptés en mars 1974.

112. Ces études ont été réalisées par des organes de l'Etat (GEP, CET de l'équipement), ou par des bureaux d'études privés ou parapublics, ou par des organismes d'études urbaines (l'ORETUR à Saint-Omer). Cette indépendance a été recherchée aussi par des formes d'action collective : le lancement par un groupe de maires en 1972 du GEVRAM, qui met des chargés d'études à la disposition des villes qui en font la demande, répond à l'idée d'associer les communes pour une conquête collective du pouvoir d'expert 9.



leurs attributions et des résultats concrets de leur adhésion<sup>113</sup>. Enfin les élus locaux déplorent, avec colère ou avec résignation suivant que l'Etat mène à leur égard une stratégie offensive ou entend respecter leur sphère d'indépendance, la persistance des mécanismes centralisateurs. Il n'est pas surprenant que ceux qui subissent le système de domination ne puissent prétendre influencer directement et efficacement sur la politique administrative ; mais les représentants du patronat ne se déclarent pas pour autant satisfaits et expriment pour leur part assez souvent leur hostilité vis-à-vis de certains arbitrages contraires à leurs intérêts économiques immédiats et leur irritation devant l'emploi de procédés d'autorité. La déception est donc générale ; cependant elle entraîne rarement des comportements de retrait pur et simple. L'adhésion à l'idéologie de la participation subsiste et les partenaires de l'administration acceptent de jouer le jeu de la participation avec des règles faussées pour en tirer parti dans le cadre d'une stratégie plus globale.

38. La déception ressentie devant la déviation des procédures de participation devrait logiquement provoquer le rejet de l'idée de participation et donc, à terme, le déclin d'une idéologie démystifiée. Or, il n'en est rien : les participants continuent en général à adhérer à une idéologie dont la pratique leur montre pourtant le caractère artificiel. Certes, des refus de participation existent : ils se produisent lorsque la participation est ressentie comme une intégration, comme une contrainte ou comme une agression. Si la participation a dans tous les cas une finalité intégrative, cette finalité ne doit pas apparaître trop nettement, sous peine de susciter des réactions de retrait. Les organisations syndicales sont particulièrement allergiques à tout ce qui pourrait évoquer de près ou de loin une intégration officielle dans l'Etat ; les Pouvoirs Publics doivent tenir compte de cette sensibilité et éviter toute présentation de la participation l'assimilant à une caution ou à un embrigadement. Cette attitude n'est pas d'ailleurs le seul fait des organisations syndicales : on retrouve la même réaction chez un certain nombre d'associations, comme les associations de quartier - 4 - ou les associations de consommateurs<sup>114</sup>, et chez des mouvements d'étudiants et de lycéens qui considèrent la participation comme une tentative de récupération - 17 -. La participation soulève les mêmes oppositions quand elle se présente de manière contraignante. L'aspect juridique n'est pas à cet égard déterminant : on peut être obligé de participer sans pour autant considérer cela comme une contrainte. Pour tout détenteur de l'autorité, la participation est une contrainte juridique puisqu'elle est imposée par des textes et entraîne une diminution relative de l'autorité ; cependant la plupart des dirigeants du secteur public sont suffisamment convaincus des bienfaits de la participation qui renforce le consensus, canalise la contestation et permet un meilleur fonctionnement de l'administration, pour ne pas la ressentir comme une contrainte<sup>115</sup>. En revanche, la participation forcée, telle qu'elle est pratiquée par exemple dans la défense nationale - 16 -, est génératrice de refus, rarement explicites (l'objection de conscience) du fait de la contrainte, mais

---

113. La déception est patente dans le secteur de l'enseignement où la participation avait suscité de grands espoirs et une indéniable adhésion : contraintes financières dans l'enseignement supérieur, contraintes pédagogiques dans le second degré 17 aboutissent à une insatisfaction générale.

114. Les réactions manifestées par certaines associations, telles que l'UFC, devant les conditions de création et l'activité de l'INC sont à ce titre significatives ; ces associations font actuellement pression pour obtenir une modification des structures et du cadre d'action de l'INC 25.

115. Constatation vérifiée dans les établissements d'enseignement du second degré 17 et dans les établissements hospitaliers 19.

très répandus de manière diffuse<sup>116</sup>. Enfin, la participation peut être considérée par celui qui la subit comme une agression : c'est le cas lorsqu'elle provoque une perte d'autorité ou une baisse de prestige social, non compensée par des éléments d'adhésion. Les groupes sociaux dominants répugnent à la participation publique, qui risque de nuire à leurs prétentions hégémoniques, et l'absence des structures officielles de participation est le symbole de la puissance<sup>117</sup> ; de même les groupes disposant à l'intérieur de l'administration d'un monopole (les médecins dans les hôpitaux - 19 -), les individus tirant leur prestige d'une certaine distanciation (enseignants autonomes - 17 -) ou les défenseurs d'un système d'autorité non partagée (parents autonomes - 17 -) cherchent à se soustraire à un processus qu'ils jugent néfaste. Il arrive aussi que les collectivités locales soupçonnent l'Etat de vouloir, à l'occasion d'une procédure participative, remettre en cause leurs compétences propres, leur pouvoir de décision ou leur imposer certaines mesures, et refusent de s'engager dans un processus comportant des virtualités inquiétantes pour les libertés locales<sup>118</sup>. Tous ces refus de la participation sont exceptionnels et souvent liés à une présentation maladroite du principe participatif.

Le discours des participants sur la participation est en général celui qu'une adhésion critique, adhésion au principe, critique des modalités d'application. L'adhésion sans restriction est pratiquement inconnue ; elle réduirait la capacité de négociation. On peut néanmoins penser que les notables ont tout lieu d'être satisfaits de leurs liens avec l'administration locale, qui leur assurent une position confortable de relais privilégiés, et les bons rapports entre le préfet et le conseil général démontrent l'acceptation par les élus de ce mode de participation ; mais il s'agit d'une satisfaction non formulée et peut-être temporaire dans la mesure où le style de gestion départementale change<sup>119</sup>. En dehors de ce cas particulier, les partenaires de l'administration et les administrateurs eux-mêmes<sup>120</sup> ne contestent pas le bien-fondé de la participation, qui paraît dès lors être à première vue un puissant facteur d'intégration, mais ils dénoncent les lacunes dans son application, qu'ils imputent en général à l'Etat. Cette attitude s'accompagne, surtout de la part des collectivités locales, d'une vigilance extrême à l'égard des atteintes à l'idée de concertation et de la condamnation du retour à des procédés de commandement autoritaire. Déçus des résultats de la concertation pratiquée pour la restructuration communale, les communes ont refusé systématiquement d'appliquer les fusions prévues par le plan préfectoral, et les seules fusions effectivement réalisées sont celles qui avaient été proposées par la commission d'élus - 5 -, 6 -. La révolte des élus locaux devant les méthodes

---

116. Les manifestations d'appelés à Draguignan ou Karlsruhe ne sont que l'expression d'un malaise plus ancien.

117. Cependant, il peut être plus important encore d'être présent dans le processus participatif pour contrôler son déroulement, quitte à s'y engager le moins possible.

118. On a constaté par exemple l'hostilité des collectivités locales à l'utilisation pour l'élaboration des documents d'urbanisme de formes de participation collective (groupements d'urbanisme pour les POS) considérées comme une nouvelle tentative de restructuration communale.

119. On constate par exemple dans la Somme, après l'arrivée de conseillers généraux plus jeunes en 1971, une évolution vers une relative politisation, une remise en cause de certaines dépenses traditionnelles et une politique d'intervention croissante des conseillers qui modifient les rapports avec le préfet 3.

120. Tendancés à s'identifier à leur établissement et très attachés au consensus en son sein, les proviseurs et les directeurs d'hôpitaux acceptent la participation malgré la perte de pouvoir qu'elle entraîne ; ils se plaignent seulement d'un surcroît de travail occasionné par la multiplicité des réunions 19, 17.

utilisées par l'Etat a eu encore plus d'impact dans la politique des villes nouvelles puisqu'elle a provoqué l'abandon de plusieurs projets ou leur reconsidération totale, la refonte du conseil d'administration de certains établissements d'aménagement et surtout l'obtention de la maîtrise d'ouvrage -7-, sans d'ailleurs qu'il soit possible de pronostiquer avec certitude la réussite des neuf expériences en cours : surprises par la procédure utilisée, les collectivités locales n'ont eu de cesse qu'elles n'aient recouvré l'intégralité de leur compétence.

Le ralliement à l'idée de participation est compensé par la mise en œuvre d'une stratégie déviante par rapport à sa finalité proclamée. Les participants entendent utiliser les possibilités de dialogue qui leur sont offertes pour obtenir un gain qui n'est plus lié à la participation elle-même. Celle-ci n'est qu'une arme tactique servant dans le cadre d'une stratégie plus globale se déroulant essentiellement à l'extérieur des structures de participation. On ne peut s'étonner du comportement du détenteur de l'autorité qui cherche, tout en changeant le style de commandement utilisé, à rester l'organe d'impulsion et de coordination ; son habileté consiste à faire passer par lui le maximum de compromis et à maintenir les participants dans un cadre prédéterminé où leur puissance respective pourra être neutralisée -17-, -19-. Le comportement des autres acteurs est plus significatif : il s'étage de la présence passive à la revendication active, avec la conscience très nette que la participation doit être utilisée ailleurs. La présence passive se manifeste par un manque d'intérêt pour la réunion et par une absence de prise de parole ; elle répond au souci d'obtenir quelques éléments d'information et de neutraliser éventuellement le processus. La revendication est plus fréquente. La structure de participation sert de tribune pour exposer, avec d'autant plus d'agressivité que la réunion est plus ouverte, un certain nombre de souhaits ou de réserves. Il s'agit en fait de faire pression sur l'administration en lui montrant les limites de ce qui est supportable et en mettant en évidence les zones d'acceptation ou de refus. La participation tend à se transformer en une juxtaposition d'exposés de points de vue catégoriels et les divisions catégorielles influent de manière déterminante sur les votes <sup>121</sup>. Pour aboutir à des résultats positifs, ce type de participation, qui est notamment pratiqué systématiquement par les représentants du personnel <sup>122</sup>, suppose un certain nombre de conditions. D'abord, chaque groupe a intérêt à se montrer soudé, à faire bloc pour renforcer son pouvoir de négociation. Ensuite, il doit rechercher des alliés parmi les représentants des autres catégories. Enfin, la meilleure façon de faire pression sur l'administration n'est pas d'essayer de la dominer sur le plan des études et de la rationalité technique, mais au contraire de mettre en avant des arguments irrationnels. De toute façon, la participation est considérée comme une arme destinée à servir pour d'autres combats : il s'agit d'obtenir des informations précieuses sur la stratégie des autres participants, d'exposer le point de vue du groupe auquel on appartient, et, pour les responsables administratifs, d'utiliser la participation pour renforcer leur capacité de dialogue vis-à-vis des autres segments administratifs. La participation devient pour tous les participants un moyen et non une fin.

---

121. Les divisions catégorielles jouent de manière constante dans les conseils des établissements d'enseignement du 2<sup>e</sup> degré, qui voient affronter, sans d'ailleurs que ces conflits s'expriment de manière violente, les agents de service, les enseignants, les parents, les élèves et l'administration 17 ; de même, dans les établissements hospitaliers, chaque participant apporte au conseil d'administration le point de vue du groupe auquel il appartient 19.

122. La démonstration a été faite sur le plan hospitalier : les représentants du personnel parlent au nom du syndicat auquel ils appartiennent et s'efforcent de faire jouer la participation en faveur de leurs revendications 19.

39. Le jeu participatif se déroule donc avec des règles biaisées mais que tous les participants acceptent parce qu'ils pensent y trouver avantage. L'espoir d'un gain explique la présence dans des structures de participation qui sont, en tant que telles, insuffisantes pour entraîner une modification profonde des circuits de décision. Ces pratiques déviantes s'accompagnent d'un discours critique à l'égard de la participation, qui sert à les justifier : l'administration ne jouant pas le jeu d'une participation réelle à laquelle tout le monde déclare adhérer, les participants refusent de céder au piège d'une intégration aliénante et entendent conserver la maîtrise de leur stratégie.

40. Les structures de participation sont le cadre d'un subtil rapport de forces entre les détenteurs de l'autorité et ceux qu'ils appellent à coopérer : les premiers y voient un moyen de mieux remplir leur fonction, par un renforcement du consensus et une réduction des tensions politiquement dangereuses, mais sans abandonner pour autant les responsabilités qui sont les leurs ; les seconds, après avoir vainement espéré une modification du pouvoir de décision cherchent à tirer parti d'une présence qui les rapproche du siège du pouvoir, mais sans accepter de se lier les mains pour les affrontements futurs. La liaison entre les couples adhésion/retrait et pouvoir/intégration est exactement inversée selon les acteurs : les détenteurs de l'autorité adhèrent à la participation s'ils la considèrent comme un instrument d'intégration et se retirent s'ils y décèlent un risque de partage du pouvoir ; les participants adhèrent à la participation s'ils y voient un moyen de renforcer leur capacité de pouvoir et se retirent s'ils craignent une intégration. La pratique de la participation reste dans ces conditions essentiellement conflictuelle ; bien que les participants aient parfaitement conscience des termes du conflit, ils en dissimulent la portée pour l'extérieur sous le couvert d'une adhésion commune et théorique à une idéologie de la participation désincarnée.

\*  
\*\*

41. L'intérêt présenté par l'introduction de la participation dans l'administration française paraît évident si l'on se réfère au discours de ses initiateurs : améliorant la qualité de l'action administrative par une plus grande motivation des agents, une meilleure adaptation des structures et une ouverture aux aspirations du milieu social, la participation doit aussi réaliser une démocratisation du fonctionnement de l'administration en en faisant la chose de tous. On perçoit tout aussi bien la fonction politique latente que la participation est appelée à remplir : renforçant le consensus autour de l'administration, elle lui fournit un nouveau principe de légitimation, suppléant une idéologie de l'intérêt général devenue moins efficace, et permet de réduire les conflits dangereux pour la survie du système social. Cependant, si la participation n'a pas été dépourvue d'impact sur l'administration, elle n'a pas réussi à modifier profondément les structures et les comportements, ou tout au moins pas dans le sens attendu ; cette constatation conduit à s'interroger sur l'avenir de l'idéologie de la participation.

Contraires dans leur inspiration au style de fonctionnement bureaucratique, les procédures participatives ont remis en cause certaines modalités de fonctionnement traditionnelles et modifié les comportements face à l'administration. Sur le plan structurel, l'affaiblissement du niveau central et le développement d'unités périphériques spécialisées ont débouché sur de nouvelles formes de relations au sein de l'appareil administratif et sur une

meilleure articulation avec les segments sociaux correspondants: largement ouvertes sur le milieu ambiant, tendant à se faire les porte-parole des relais privilégiés de ce milieu avec qui elles se sentent solidaires, allant jusqu'à leur faire place au sein de leurs organes de direction, ces unités administratives facilitent l'osmose entre le système administratif et le système social. Parallèlement, les procédés de commandement et d'autorité ont fait place, tant à l'intérieur de l'appareil administratif que vis-à-vis des acteurs sociaux, à des mécanismes de négociation ou d'influence privilégiant le consentement ou l'adhésion. De telles mutations n'ont pas été sans infléchir le comportement d'administrés quittant la qualité de sujet pour celle de partenaires et de collaborateurs et dotés d'une certaine emprise sur la politique administrative. Si les procédures participatives ont contribué à ralentir, à alourdir et à disperser le pouvoir de décision, elles ont aussi permis d'apaiser la contestation et de conduire à un type de communications excluant tout affrontement violent et exprimant un consensus apparent - 17 -, - 18 -, - 19 -.

Ces mutations ne sont pas négligeables et il est vrai que le processus participatif possède en lui-même une dynamique qui interdit tout contrôle absolu sur son déroulement. Il reste cependant qu'elles n'ont pas entraîné un déplacement sensible du pouvoir de décision. La plupart des procédures participatives ont un effet superficiel, épidermique sur l'organisation et sur l'action administratives. Le principe hiérarchique figure toujours à l'arrière-plan des rapports entre les Pouvoirs Publics et leurs agents ; faute de disposer des moyens indispensables à une véritable autonomie, les unités administratives périphériques sont placées dans un état d'assujettissement par rapport au niveau central qui interdit toute collaboration égalitaire et limite la portée des relations établies avec leurs relais privilégiés ; les possibilités d'influer sur les décisions administratives sont extrêmement variables selon la qualité des intérêts en cause. La prise de conscience de ces déviations incite les participants à adapter leur stratégie en conséquence et à utiliser la participation pour faire prévaloir certaines revendications. Contrairement aux analyses de M. Crozier, cet échec ne doit pas être imputé essentiellement aux résistances opposées par l'administration à adapter ses principes d'organisation : il s'explique avant tout par des exigences objectives tenant à la fonction remplie par l'administration dans le système social. Dès lors que l'administration assure une fonction de reproduction du système de domination sociale, les modalités d'organisation participative doivent être interprétés par rapport à ce système de domination qu'elles ont pour but de renforcer. La participation est nécessairement mystificatrice dans la mesure où elle tend à faire croire en l'égalité des chances d'accès au système administratif alors que ces chances dépendent de la place dans la hiérarchie sociale.

Ces conclusions négatives conduisent alors à s'interroger sur l'efficacité actuelle et sur l'avenir possible de l'idéologie de la participation. Le consensus autour de la participation paraît, à première vue, la preuve de son accession au rang d'idéologie légitimante du système administratif. Mais cette adhésion est assortie de comportements déviants ou de retrait qui la rendent assez fragile : il semble que la participation ne remplisse pas parfaitement la fonction d'occultation qui est assignée à toute idéologie et certains ont pu conclure à l'échec de cette forme nouvelle de légitimité. Ce pronostic est cependant prématuré car la participation s'adapte trop bien à certaines mutations économiques et politiques contemporaines pour ne pas continuer à être systématiquement exploitée sur le plan idéologique.

## ANNEXES

## 1/ MEMOIRES DE REFERENCE ANALYSES

Ces mémoires, entrepris sous la direction de M. Chevallier dans le cadre de la recherche collective sur la PARTICIPATION DANS L'ADMINISTRATION FRANÇAISE, ont été soutenus devant les facultés de droit d'Amiens et de Reims pour l'obtention du Diplôme d'études supérieures de droit public entre 1972 et 1975.

## STRUCTURES LOCALES

1. M. Fourny, « L'idée de participation dans les réformes régionales », Mémoire Reims, octobre 1972, 150 p. plus annexes.
2. A. et C. Brut, « Le Comité d'études et d'aménagement de la région de Reims (CEARR) », Mémoire Reims, février 1975, 240 p. plus annexes.
3. J.-F. Binand, « La participation à l'administration d'un département : le conseil général de la Somme et l'administration préfectorale », Mémoire Amiens, février 1975, 90 p. plus annexes.
4. J.-M. Liehn, « La participation des habitants à la gestion municipale », Mémoire Reims, octobre 1972, 138 p.
5. D. Fetro et J.-C. Nemery, « Participation et restructuration communale : l'exemple de la Marne », Mémoire Reims, octobre 1972, 151 p. plus annexes. (Un extrait de ce mémoire a été publié dans les « Annales de la faculté de droit de Reims », 1973, p. 21.)
6. A. Joie, « Participation et restructuration communale : l'exemple des Ardennes », Mémoire Reims, février 1973, 113 p. plus annexes. (Un extrait de ce mémoire a été publié dans les « Annales de la faculté de droit de Reims », 1973, p. 35.)

## URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

7. B. Charpentier et S. Sevrain, « La participation des collectivités locales à la création, la réalisation et la gestion des villes nouvelles », Mémoire Reims, octobre 1972, 145 p. (Un extrait de ce mémoire a été publié dans les « Annales de la faculté de droit de Reims », 1973, p. 5.)
8. F. Chrismann, « Etendue et valeur de la notion de participation dans l'aménagement de la Basse-Seine », Mémoire Reims, février 1973, 102 p. plus annexes.
9. J.-L. Barbier, « Les relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales : la politique des villes moyennes », Mémoire Reims, février 1974, 157 p. plus annexes.
10. G. Ruelle et J.-J. Sarrazin, « La participation des collectivités locales à l'établissement des documents de planification urbaine SDAU et POS : l'exemple de la Marne », Mémoire Reims, octobre 1973, 111 p. plus annexes.
11. P. Hugo et A. Lavrador, « L'émergence d'une capitale régionale : l'exemple de Reims », Mémoire Reims, février 1974, 64 p. plus annexes.
12. B. Poulain, « Participation et urbanisme : l'exemple de l'élaboration du SDAU d'Arras », Mémoire Amiens, février 1974, 86 p. plus annexes. (Un extrait de ce mémoire est publié ci-après.)
13. P. Hocreiteire, « Vers la création d'un parc naturel régional en montagne de Reims : analyse du procès de décision », Mémoire Reims, février 1975, 172 p. plus annexes.
14. G. Gutierrez, « La rénovation du centre de Reims », Mémoire Reims, octobre 1974, 104 p. plus annexes.
15. G. Laporte, « Les associations foncières de remembrement et la participation », Mémoire Reims, octobre 1973, 137 p. plus annexes.

## SECTEUR ADMINISTRATIF, SOCIAL ET CULTUREL

16. F. Régade, « La participation des citoyens à la défense nationale », Mémoire Reims, février 1973, 87 p.
17. J.-C. Picard, « La participation dans les établissements d'enseignement du second degré », Mémoire Amiens, octobre 1972, 228 p. plus annexes. (Un extrait de ce mémoire a été publié dans les « Publications de la faculté de droit et d'économie d'Amiens », 1972-1973, n° 4, p. 25.)
18. J.-L. Picard, F. Rangeon, J.-F. Vasseur, « Politique culturelle et participation : l'expérience de la Maison de la Culture d'Amiens », Mémoire Amiens, octobre 1973, 303 p. plus annexes. (Un extrait de ce mémoire est publié ci-après.)

19. O. Moittié, « La participation dans les établissements hospitaliers publics : étude en Seine-Maritime », Mémoire Amiens, octobre 1974, 105 p. plus annexes. (Un extrait de ce mémoire est publié ci-après.)
20. D. Carmignac, « La participation à la gestion de la Sécurité Sociale », Mémoire Reims, février 1973, 113 p. plus annexes.

#### ADMINISTRATION ECONOMIQUE

21. J.-B. Latte, « L'idée de participation et le Crédit agricole », Mémoire Reims, octobre 1973, 133 p. plus annexes.
22. C. Mermillod, « Le Comité interprofessionnel du vin de Champagne », Mémoire Reims, février 1974, 147 p.
23. E. Chassard, « La contribution d'organismes privés à la politique de reconversion industrielle », Mémoire Reims, Février 1973, 79 p. plus annexes.
24. J.-M. Rubon, « Politique d'industrialisation des Ardennes et participation », Mémoire Reims, février 1975, 135 p. plus annexes.
25. R. Dillard et G. Hoffmann, « Les consommateurs et l'Etat : vers un service public de la consommation », Mémoire Reims, février 1974, 105 p. plus annexes.
26. A. Vallet, « La participation des industriels à la lutte contre la pollution de l'eau », Mémoire Reims, février 1973, 91 p. plus annexes.

#### 2/ MEMOIRES EN COURS

##### STRUCTURES LOCALES

- G. Calvi, « L'application de la réforme de 1972 : l'exemple de la Champagne-Ardenne et de la Lorraine ».
- A. Gut, « Les rapports entre le préfet et le conseil général dans le département de l'Oise ».
- A. Gaudry, « Action administrative et participation dans une zone rurale : le Sud-Ouest marnais ».

##### URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

- J.-P. Ouldiahoui, « La ZANC ».
- C. Geoffroy et R. Bégusseau, « L'aménagement de la vallée de la Haute-Seine ».
- B. Gérard-Pollet, « L'élaboration des SDAU dans la vallée de la Meuse ».
- A. Roussel, « L'élaboration du SDAU d'Amiens ».
- C. Salez, « L'agence d'urbanisme de Reims ».
- P. Devarenne, « Sociologie des dérogations en matière d'urbanisme ».
- M. Gerdessus, « La rénovation du centre d'Amiens ».
- H. Groud, « L'aménagement concerté dans les régions de ville : l'exemple de la politique industrielle dans la ZANC ».
- M.-F. Cornu, « Le développement d'Epernay ».
- J. Lemal, « Le développement de Boulogne-sur-Mer ».
- J. Fabignon, « Le développement de Beauvais ».
- C. Farcy, « L'aménagement de la Côte-d'Opale ».
- J. Legay, « La société d'équipement des Deux-Marnes (SEDMA) ».
- R. Morawski, « La politique industrielle en Picardie ».

##### SECTEUR ADMINISTRATIF, SOCIAL ET CULTUREL

- J.-P. Delafenêtre, « Les associations à Amiens ».
- P. Prim, « Les associations à Reims ».
- C. Turot, « Le CROUS de Reims ».
- A. Vauchelin et P. Bouy, « L'action éducative spécialisée dans la Région Champagne-Ardenne ».
- E. Cavry, « Les MJC et centres socio-culturels dans l'agglomération amiénoise ».
- F. Puyaubreau, « La Maison de la Culture de Reims ».
- J.P. Eliot, P. Denoual et C. Pelletier, « Les MJC dans l'agglomération rémoise ».
- P. Moricet, « Le sport en Picardie ».
- B. Fesneau et M. Marchand-Sozanne, « La participation dans les établissements hospitaliers publics : l'exemple de la Marne ».

##### ADMINISTRATION ECONOMIQUE

- M. Maillard, « La viticulture champenoise ».
- C. Delafenêtre, « La SAFER de Picardie ».

## AGENTS DES SERVICES PUBLICS

- P. Faivre, « Les commissions administratives paritaires dans la Fonction publique ».
- G. Patoureaux, « La direction participative par objectifs dans la poste ».
- A. Deglaire, « La participation du personnel à la SNCF ».

## 3/ TRAVAUX DES ENSEIGNANTS

de la faculté de droit et des sciences politiques et sociales se rattachant à la recherche collective sur la participation.

- J. Chevallier, « La participation dans l'administration française », *Bulletin de l'institut international d'administration publique*, 1976, n° 1 (à paraître).
  - J. Chevallier, « Les formes actuelles de l'économie concertée », *Publications de la faculté de droit et d'Économie d'Amiens*, 1971-72, n° 1, p. 65.
  - J. Chevallier, « La place de l'établissement public en droit administratif français », *Publications de la faculté de droit et d'économie d'Amiens*, 1972-73, n° 3, p. 5.
  - J. Chevallier, « Les droits du consommateur usager de services publics », *Droit social*, 1975, p. 75.
  - J. Chevallier et D. Loschak, « Introduction à la science administrative », *Mémento Dalloz*, 1974.
  - D. Loschak, « Principe hiérarchique et participation dans la fonction publique », *Annuaire international de la fonction publique*, 1975-76.
  - J.P. Lukaszewicz, « La participation des contribuables à l'administration fiscale », *Revue de science financière*, 1975, n° 2.
  - J.C. Picard, « L'organisme régional d'études pour l'aménagement de la Picardie (OREAP) ou les ambiguïtés d'une institution de prospective régionale », *Publications de la faculté de droit et d'économie d'Amiens*, 1973-74, n° 5, p. 71.
  - M. Sellier, « Les groupes d'action municipale », *Thèse*, Paris I, 1975.
-