

# la société globale et la décentralisation

« Ce qui frappe le plus... c'est la répétition à tous les niveaux et à tous les systèmes de trois phénomènes essentiels. Tout d'abord, l'alternance régulière de périodes de routine et de périodes de crise, et l'impossibilité de transformer sans crise l'équilibre du fonctionnement d'un système de relations. En second lieu, le besoin et la passion générale d'ordonner, de planifier et de régulariser toutes les situations. Enfin en troisième lieu, l'opposition constante entre le comportement négatif et conservateur des groupes et catégories hiérarchiques institutionnalisés et l'effervescence créatrice et souvent irresponsable des individus ».

Cette analyse pertinente de la société française est extraite de l'ouvrage du sociologue Michel Crozier : « Le phénomène bureaucratique ». Les événements récents en confirment le caractère prophétique et nous incitent à rechercher dans les propos en question à la fois une explication et une ligne d'orientation pour penser l'avenir. Car, au-delà des facteurs contingents qui ont, sans nul doute, provoqué ce spasme violent, c'est d'une crise de société qu'il s'agit, d'une société aux structures et aux mœurs autoritaires, à la centralisation excessive et où la peur du face à face constitue la dominante des relations sociales. Pendant trois semaines, c'est la « base » qui a eu la parole dans les facultés et les écoles, dans les usines et les bureaux, dans les quartiers... Les hommes étouffaient, faute de comprendre ce qui pourtant les concernait étroitement, faute de pouvoir participer, non pas à l'entremise des médiateurs sociaux et politiques, mais directement à l'élaboration de l'œuvre collective. Le

progrès matériel, fruit de la modernisation et de l'expansion, ne s'accompagnait pas d'un progrès équivalent dans l'épanouissement et la dignité des personnes.

Il importe aujourd'hui que cette spontanéité ne soit pas étouffée par le retour triomphant de la routine, dont parle Crozier, et par la pesanteur sociologique des groupes organisés. Il nous faut donc fouiller dans toutes ces réflexions élaborées depuis un mois. Un trésor est caché dedans.

## *La démocratie à portée de la main :*

Que d'ouvrages ont été consacrés, ces trente dernières années, à la démocratie de base. Tous leurs auteurs sentaient qu'il y avait là un terrain privilégié pour le développement de la participation et de l'esprit de responsabilité. Bien que moins audacieux, des textes législatifs ont institué des cadres valables pour une démarche progressive dans ce sens. Mais les résultats s'avèrent, jusqu'à présent, décevants. Les raisons de ces échecs apparaissent mieux aujourd'hui. La passion française pour la réflexion théorique et pour les idées générales a été, dans ce domaine, un frein plutôt qu'un accélérateur.

La situation peut désormais se modifier. Le jaillissement des initiatives précède la réflexion d'ensemble, l'expérimentation peut devancer la mise en place d'une architecture d'ensemble. Déjà, dans les universités, des accords sont conclus entre professeurs et étudiants sur les modalités d'une

gestion autonome et concertée. Dans les entreprises, si le processus n'est pas aussi amorcé, on aurait tort de croire que les rapports anciens d'autorité pourront être intégralement maintenus : les travailleurs remettent en cause des règlements d'atelier, élaborés sans eux ou sans tenir compte de leurs suggestions, et contestent un fonctionnement de l'entreprise fondé sur l'absence d'information et de participation ; certains vont plus loin encore et revendiquent la co-gestion ou l'autogestion. Dans les quartiers des villes, dans les communes, la poussée de la base semble moins vive, mais le climat est cependant propice à des initiatives, ne serait-ce qu'en raison du lien évident qui existe entre la vie quotidienne de chacun et les décisions relatives à l'environnement (habitat, sécurité, enseignement, services sociaux et culturels, déplacements, lutte contre le bruit...).

La tentation va être grande d'engager des débats sans fin sur les modalités de cette participation, de légiférer dans les moindres détails, autrement dit de contredire dans les faits et dans les textes cette aspiration unanimement partagée à la démocratie « à la portée de la main ». Non pas qu'une réflexion sur la signification et la portée de ce mouvement au niveau de la société globale ne soit pas nécessaire. Mais cette réflexion doit se limiter aux orientations générales et se situer par rapport à un projet de civilisation.

L'essence même de ce projet doit être de laisser en permanence une large place à la création personnelle, aux initiatives des groupes de base. L'avenir doit être ouvert et non cadenassé à l'avance par des lois ou des accords au sommet. Et, si des textes sont nécessaires, ils doivent constituer des chartes pour le progrès de la démocratie et de la participation, des cadres à l'intérieur desquels les différentes cellules concernées peuvent définir les modalités de leur activité en fonction de leurs spécificités et leurs facultés d'innovation.

### *Les risques qu'il convient d'assumer*

Tel est le pari de la décentralisation. Un pari difficile à tenir. Car, comment vont réagir les Français tels qu'ils sont, c'est-à-dire tels qu'ils ont été éduqués et enseignés, tels qu'ils ont appris à vivre, depuis des dizaines d'années, dans une recherche éperdue de la sécurité de la loi ou du règlement, dans un refus tenace de face à face et du dialogue authentique ?

Déjà, des enseignants inquiets se retournent vers l'Administration pour y trouver le soutien qu'ils jugent nécessaire pour « affronter » lycéens et étudiants. Déjà, des chefs d'entreprise demandent à l'Etat de faire en sorte que disparaisse, comme par enchantement, la contestation des salariés.

Comme si l'autorité se décrétait uniquement d'en haut, comme si l'affrontement — bien entendu pacifique — n'était pas vital pour toute société. L'Etat centralisateur, si critiqué par tous, est alors considéré comme le seul chargé de devoirs envers tous. A cela, l'Etat doit répondre en se dépouillant exemplairement de tout ce qui, dans ses interventions, justifie a posteriori ce recours constant à lui. Il a trop longtemps confondu ses responsabilités indiscutables dans l'orientation des politiques d'ensemble avec un dirigisme tracassier et un réglementarisme poussé jusqu'à l'absurde. Il est ainsi, dans une certaine mesure, responsable des réactions infantiles des Français à la recherche d'un père. C'est en libérant les Français de ce complexe que les Pouvoirs Publics permettront progressivement la diffusion de multiples expériences de démocratie directe.

Le risque inverse est aussi à prendre en considération. C'est celui d'un néo-corporatisme insidieux. La démocratie régnerait dans les cellules de base, mais celles-ci fermées de plus en plus aux solidarités extérieures en arriveraient à cultiver l'égoïsme de groupe et à mettre en cause la nation en tant que communauté vivante et poursuivant des fins valables pour tous.

C'est ainsi que l'on pourrait voir des facultés remarquablement co-gérées, mais inattentives aux besoins de l'environnement ou indifférentes aux solidarités nationales, des entreprises relativement riches accordant des avantages importants à leurs membres, mais sans se soucier du sort des autres salariés, des communes bien pourvues et plus aptes par là même à obtenir l'adhésion de leurs habitants, mais voulant ignorer la paupérisation d'autres collectivités pourtant voisines, des régions bien placées par la géographie ou l'acquit de l'histoire refuser à l'Etat national les moyens d'assurer une certaine péréquation des avantages et un certain niveau d'égalité des chances. Ce serait alors véritablement la France en miettes, un pays écartelé entre de nouvelles féodalités.

Pour qu'il n'en soit pas ainsi, la décentralisation doit s'accompagner d'un effort de réflexion et d'action permettant de situer les politiques nationales à leur juste place. La diversité des expériences n'est pas incompatible avec une philosophie du développement économique et social qui mette l'accent sur l'égalité des chances de tous les Français devant les biens essentiels : l'emploi, l'éducation, la culture, la santé, l'habitat... Pour cela, un plan est toujours aussi nécessaire, car il est avant tout une réflexion sur la société globale, les chances, les risques prévisibles et les contraintes de l'avenir. Mais ce plan devra lui aussi s'adapter à la double révolution qui est amorcée : celle de la décentralisation et celle de la démocratie directe.

## *Le plan, atout de la décentralisation*

Un plan est, d'un point de vue technique, parfaitement conciliable avec la décentralisation. Il suffit de définir, avec clarté, les différents niveaux de la décision, étant entendu que selon les moments de l'évolution, selon les problèmes à traiter, on devra corriger les excès nés soit d'une décentralisation mettant en cause des objectifs nationaux prioritaires, soit, au contraire, d'une reprise abusive par l'Etat des prérogatives anciennes. Ainsi, devrait s'instaurer non pas un partage définitif, mais une dialectique permanente entre les interventions de l'Etat national et les initiatives des diverses collectivités décentralisées. Les Français devront s'habituer à ne plus vivre dans l'univers figé des règlements et affronter le vent salubre des équilibres précaires entre les divers échelons de pouvoir et de décision.

Il faut, en effet, se garder d'une vue trop simpliste et trop idyllique de la décentralisation ; le slogan selon lequel « chaque collectivité prend son destin en main » ne doit pas faire illusion. Il est vrai que par rapport à la situation présente caractérisée par un recours permanent à Paris pour régler le moindre problème touchant par exemple à l'emploi, à l'enseignement, au permis de construire... la réaction décentralisée est indispensable. Pour s'en tenir aux aspects économiques du problème, on peut espérer voir se réaliser au niveau de la région ou de la ville des ajustements bien meilleurs que ceux réalisés par intervention de l'échelon central. Il devrait en être ainsi pour les problèmes de l'emploi, pour la réalisation des infrastructures nécessaires au bon fonctionnement de la ville, pour la solution de certains aspects financiers de développement... Mais, il n'est pas possible d'envisager la rupture de tous les liens unissant les problèmes locaux aux problèmes nationaux. Lorsqu'il s'agit de trouver des débouchés convenables pour tous les jeunes sortant de l'enseignement, de la conversion ou de la modernisation d'entreprises à vocation nationale, d'améliorer le système de santé, de faciliter les liaisons entre les divers pôles de développement, les politiques nationales sont en cause. Dans un univers décentralisé, le plan ne peut par conséquent se contenter de décrire les finalités et la stratégie du développement et de définir les cadres généraux et les moyens d'intervention de l'Etat. Il doit également comporter la programmation des opérations intéressant les collectivités décentralisées : par exemple, les quasi contrats passés avec les universités autonomes ou avec les unités hospitalières décentralisées en fonction des politiques adoptées pour l'éducation et la santé, les grandes infrastructures des transports, les subventions globales fournies aux agglomérations compte tenu de leur propre plan de développement et de leur propre effort financier, les grandes activités industrielles susceptibles d'accroître le potentiel national tout en contribuant à un meilleur équilibre régional, les actions prioritaires

en matière de recherche, les opérations les plus importantes de modernisation et de rationalisation — tant dans les domaines industriels que dans le domaine agricole — entraînant des actions préventives en matière d'infrastructure, de formation professionnelle et de création d'emplois...

Conçu dans cet esprit, le plan est comme le moyen le plus sûr de faciliter la décentralisation, tout en évitant le corporatisme et la naissance de nouvelles féodalités. Mais pour la réussite de cette tâche, encore faudrait-il que le plan n'apparaisse pas aux yeux des Français comme une émanation du centralisme technocratique ou comme une image abstraite et lointaine. D'où la nécessité de profonds changements dans ses modes d'élaboration.

## *Un double mouvement.*

Jusqu'à présent la préparation du plan se caractérisait par une discussion limitée aux mandataires des groupes organisés (organisations patronales, syndicales, agricoles, sociales) et couronnée par un débat parlementaire. Sans nier les mérites de cette consultation, les progrès déjà réalisés et ceux qui pourraient être faits dans l'avenir, il faut bien convenir que la masse des Français demeurait à l'écart de ce qui concerne pourtant leur destin personnel. Comment pourrait-il en être autrement alors que l'éducation économique est si peu développée dans les programmes scolaires, que l'information économique est insuffisante ? Pourtant, il doit être possible, grâce à une pédagogie appropriée, d'intéresser les Français aux grands choix de la politique économique et sociale, directement grâce à la radio et à la télévision, indirectement en fournissant aux syndicats, aux organisations sociales, aux mouvements de jeunes, les moyens d'informer leurs adhérents, de les éduquer, de les faire discuter. Il n'est pas jusqu'à la technique des sondages d'opinion qui pourrait être utilisée pour mieux connaître les aspirations des Français. C'est avant tout une question de style : avant d'insister lourdement sur les cohérences indispensables, ne serait-il pas souhaitable d'engager un débat très ouvert et très large sur ce que souhaitent les Français ? Par ailleurs, une jonction plus étroite peut être envisagée entre plan et décentralisation. Aux différents échelons de la démocratie directe, une discussion sur le plan, sur ses liens avec l'activité considérée (faculté, école, entreprise, commune...) aurait le mérite de faire déboucher les différentes cellules sur les problèmes nationaux, sur la perception du réseau de contrainte et de solidarité qui les unit. A partir de ces échelons de base, un mouvement ascendant de réflexions et de propositions partirait vers le sommet, directement ou bien par le canal des organisations. Ce mouvement ascendant fondé sur une discussion large et ouverte précéderait le mouvement actuel, celui qui part des objectifs nationaux pour aboutir des aux objectifs des échelons décen-



tralisés, étant entendu que ceux-ci disposeraient d'une marge de choix de manœuvre beaucoup plus large qu'aujourd'hui.

●

La réflexion sur la société globale doit donc aller de pair avec elle sur la décentralisation. Elle débouche nécessairement sur l'étude des moyens de concilier l'exercice des pouvoirs et ce, à tous les niveaux. Car il règne une grande ambiguïté autour de deux maîtres-mots de la crise : la participation et le pouvoir.

Se mettre d'accord sur la définition revient, en quelque sorte, à fixer le minimum de règles de jeu sans lequel le progrès de la démocratisation n'est guère possible.

En effet, il y a différentes manières de participer et selon les moments de l'action, selon les problèmes soulevés, la même personne ou le même groupe peuvent recourir à une forme ou à une autre. Contester les valeurs de la société est une forme vitale de la participation : comment éviter la sclérose et l'aliénation si une collectivité ne se donne pas les moyens de réfléchir sur elle-même, de se remettre en cause. Etre consulté est une autre modalité de la

participation qui ne doit pas être confondue avec d'autres formes qui postulent une intégration plus grande, comme la contribution à l'élaboration des décisions, et bien plus encore l'acceptation de la responsabilité de la décision. L'important est de ne pas confondre, volontairement ou involontairement, les genres. Or, dans le passé, on a trop souvent vu les divers partenaires abuser de cette confusion : celui qui ne souhaitait qu'être consulté s'indignait ensuite que la décision n'était pas conforme à ce qu'il avait proposé, celui qui décidait en dernier ressort s'acharnait à compromettre le partenaire qui s'était limité à donner un avis, sans revendiquer sa part dans la prise de décision.

Mais, cette remarque se situe déjà dans le problème du pouvoir. En fin de compte, une fois la contestation assumée, tous les avis donnés, il faut bien qu'une autorité — individuelle ou collégiale — fixe l'orientation, prenne la décision. Cette autorité, démocratiquement désignée, ne pourrait exercer sa mission si, en permanence, on revenait, par des artifices de procédures, sur cette décision, en un mot on empêchait toute action. Là encore, des règles du jeu sont nécessaires, faute de quoi l'effort de participation et de démocratisation échouerait devant le choc en retour de l'autoritarisme. Et chacun reprendrait alors ses mauvaises habitudes.