

1992

60

la décentralisation

dix ans après

fiefs

l'adhésion de l'opinion

l'imbrication excessive

la coopération utile

le nouvel élu local

la fonction publique introuvable

**émiettement communal
et réforme fiscale**

les interventions économiques

le contrôle juridictionnel

**les chambres régionales des comptes
décentralisation et Europe**

jean-claude thoenig

yves mény

annick percheron

charles millon

catherine grémion

albert mabileau

colette ronxin

**guy gilbert
alain guengant**

**françoise gerbaux
pierre muller**

jean-claude hélin

jean houël

alain delcamp

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant
Pierre Avril
Guy Carcassonne
Olivier Duhamel
Georges Dupuis
Jean Gicquel
Yves Mény
Hugues Portelli
Marc Sadoun

CHRONIQUES

Pierre Astié
Repères étrangers
Pierre Avril
V^e République
Dominique Breillat
Repères étrangers
Jean Gicquel
V^e République
Jérôme Jaffré
Elections en France
G. W. Jones
Royaume-Uni
John Keeler
Etats-Unis
Adolf Kimmel
Allemagne
Andrea Manzella
Italie
Marie Mendras
Union soviétique
Jean-Luc Parodi
Opinion publique
Jacques Rupnik
Pays de l'Est
Pere Vilanova
Espagne

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu-Tinet

DIRECTION

Philippe Ardant
Olivier Duhamel

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouissou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupty, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,
Jean Leca, Rémy Leveau,
Jean-Luc Parodi, Jean Raes,
René Rémond, Jacques Rigaud,
Jacques Robert, Jean-L. Samson,
Roger-Gérard Schwartzenberg,
Dusan Sidjanski,
Jean-Marie Vincent.

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Département des Revues
14, avenue du Bois-de-l'Epine
BP 90, 01003 Evry Cedex

Tél. (1) 60 77 82 05
Télécopie (1) 60 79 20 45
Télex : PUF 600 474 F
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1992)	310 F	400 F
2 ans (1992-1993)	620 F	800 F

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

60

La décentralisation

Jean-Claude THOENIG. — La décentralisation dix ans après . . .	5
Yves MÉNY. — La République des fiefs	17
Annick PERCHERON. — L'opinion et la décentralisation ou la décentralisation apprivoisée	25
Charles MILLON. — L'imbrication des pouvoirs, limite pour la démocratie	41
Catherine GRÉMION. — Région, département, commune : le faux débat	55
Albert MABILEAU. — L'élu local : nouveau professionnel de la politique	67
Colette RONXIN. — L'introuvable fonction publique territoriale .	79
Guy GILBERT et Alain GUENGANT. — L'émiettement communal et la fiscalité	85

Françoise GERBAUX et Pierre MULLER. — Les interventions économiques locales	99
Jean-Claude HÉLIN. — Les contrôles sont-ils efficaces ? <i>Le contrôle de légalité et le juge administratif</i>	115
Jean HOUEL. — Le contrôle financier des Chambres régionales des comptes	135
Alain DELCAMP. — La décentralisation française et l'Europe . . .	149

JOURNAL

Marie-Luce PAVIA. — Pour une histoire des idées constitutionnelles	161
Chronique de l'étranger :	
John T. S. KEELER : Lettre des États-Unis. La guerre du Golfe et le syndrome vietnamien	173
Andrea MANZELLA : Lettre d'Italie. L'Italie à la recherche de son « Algérie »	183
Repères étrangers (21 juin - 30 septembre 1991), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT	189
Chronique constitutionnelle française (21 juin - 30 septembre 1991), Pierre AVRIL et Jean GICQUEL	199
Summaries	228

ISBN 2 13 044583 7

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1992, janvier

© Presses Universitaires de France, 1992
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

La décentralisation

1992 : dix ans déjà que les réformes engagées par Gaston Defferre sont à l'œuvre et suscitent une adhésion enthousiaste de la classe politique et majoritaire de l'opinion. Bien entendu, le chiffre de dix ans est en partie fallacieux : les évolutions consacrées par la loi étaient parfois bien plus anciennes et les effets de l'énorme complexe législatif et réglementaire adopté de 1982 à 1985 n'ont été sensibles que durant la seconde partie de la décennie. Dix ans représentent une cote mal taillée du point de vue de la réalité des faits, mais un incontestable point de départ symbolique.

C'est à partir de là que s'est réalisée « une des réformes décisives de notre histoire administrative » (J.-Cl. Thoenig), et que s'est constituée une « nouvelle classe politique locale » (A. Mabileau), qui a pris en charge la « restructuration de l'espace public local autour de la dimension économique » (F. Gerbaux, P. Muller). Cette réforme profonde qui a bénéficié d'un consensus parfois surprenant (A. Percheron) n'est pourtant pas exempte de défauts. Ch. Millon souligne les inconvénients « d'une imbrication trop étroite des différents niveaux de pouvoir », G. Gilbert et A. Guenguant montrent que « l'atomisation du secteur public local constitue un handicap », C. Ronxin déplore l'inadéquation du statut de la fonction publique territoriale et C. Grémion se demande si « des qualités comme la démocratie, la participation civique, la conscience d'appartenance et le sentiment d'identité obéissent à des raisons économiques et financières ». Qu'en est-il de surcroît, s'interroge A. Delcamp, maintenant que les collectivités françaises affrontent les problèmes liés à l'intégration croissante au sein de la CEE ? De ce point de vue, et dans une perspective comparative, le système français apparaît singulièrement déséquilibré : il est à la fois le plus émiétté quant aux structures et le plus concentré quant à la répartition des pouvoirs. Les collectivités locales sont gérées par une élite restreinte et toute-puissante qui compense par le cumul des mandats et des fonctions les inconvénients de la pulvérisation territoriale. Face à ces oligopoles politiques (Y. Mény), les contre-poids et contrôles sont encore limités malgré les progrès de la juridictionnalisation dont J.-Cl. Hélin et J. Houël analysent les modalités et les résultats.

Dix ans après, l'évaluation est quasi unanime : la décentralisation est un fait irréversible, mais encore incomplet et perfectible. Autant dire que la congratulation des cérémonies d'anniversaire ne doit pas cacher l'ampleur des tâches à affronter.

- Alain Delcamp, docteur en droit, secrétaire général de la Fondation des collectivités locales ; *Les institutions locales en Europe*, PUF, « Que sais-je ? », 1990 ; *Le Sénat et la décentralisation*, Paris, Economica, 1991.
- Françoise Gerbaux, chargée de recherche au CNRS (Grenoble. CERAT) ; *Les entrepreneurs ruraux*, Paris, L'Harmattan, 1989 (en collaboration).
- Guy Gilbert, professeur de sciences économiques à l'Université de Paris X - Nanterre, directeur du GRAL (CNRS) ; *La fiscalité locale en question*, Paris, Montchrestien, 1991 (avec Alain Guengant).
- Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS, directeur du CREFAUR (Centre de recherche en économie et finances appliquées de l'Université de Rennes 1) ; *La fiscalité locale en question* (avec Guy Gilbert), Paris, Montchrestien, 1991.
- Catherine Grémion, directeur de recherche au CNRS, directeur du CSO (Centre de Sociologie des Organisations) ; *Le sacre des notables* (en collaboration avec Jacques Rondin), Paris, Fayard, 1985.
- Jean-Claude Hélin, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Nantes, directeur du CRUARAP.
- Jean Houël, ancien élève de l'ENA, conseiller à la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.
- Albert Mabileau, professeur de science politique à l'IEP de Bordeaux ; *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991.
- Yves Mény, professeur à l'IEP de Paris ; *Le système politique français*, Paris, Montchrestien, 1991.
- Charles Millon, maire de Belley (Ain), député de l'Ain, président du groupe UDF à l'Assemblée nationale.
- Pierre Muller, chargé de recherche au CNRS (FNSP, Paris) ; *Les politiques publiques*, PUF, « Que sais-je ? », 1990.
- Annick Percheron, directeur de recherche au CNRS, directeur de l'OIP (Observatoire interrégional du politique) (FNSP/CNRS).
- Colette Ronxin, administrateur territorial IC, directeur de la vie locale au Conseil général de Seine-et-Marne.
- Jean-Claude Thoenig, directeur de recherche au CNRS, professeur à l'IEP de Paris et à l'INSEAD ; *Politiques publiques* (avec Yves Mény), Paris, PUF, 1991.

JEAN-CLAUDE THOENIG

La décentralisation, dix ans après

La décentralisation est célébrée. Mais de quoi s'agit-il vraiment ?

Dans un sens strict, l'anniversaire d'une loi : celle du 2 mars 1982 relative aux droits et aux libertés des régions, des départements et des communes. Le candidat à la présidence de la République, François Mitterrand, avait promis une politique de décentralisation dès 1980, le Premier ministre Pierre Mauroy l'avait annoncée le 29 mai 1981, le ministre de l'intérieur, Gaston Defferre, l'avait élaborée, à travers une série de mesures législatives et administratives, entre 1981 et 1983.

Dans une acception plus large, l'ivresse d'une audace : celle qui conduit à renverser le cours séculaire de la centralisation politique et administrative en France. Au sortir d'une période de glaciation des espoirs réformateurs, un grand chantier s'est mis en marche tout au long des années 1980, dans les faits et dans les idées. On a osé : beaucoup en restent encore surpris, certains veulent en amplifier la marche.

I — LE CONSTAT AGRÉÉ

Ce qui s'est passé au cours des dernières années est assez clair. Les études que les chercheurs scientifiques consacrent à la politique de décentralisation, les témoignages que les acteurs de ce chantier expriment concordent dans leurs grandes lignes.

Au départ, la loi du 2 mars 1982, complétée par d'autres textes votés par le Parlement en 1982 et 1983, définit une réforme dont l'objet est précis et délimité. Pour l'essentiel, on peut la résumer de

la manière suivante : l'Etat transfère quelques blocs de compétences — dans les domaines notamment de l'aide sociale, de l'urbanisme et de la formation professionnelle — à des collectivités locales de base et intermédiaires, collectivités, qu'il rend en même temps plus autonomes et plus responsables de leurs actes — abrogation de la tutelle administrative, transfert de l'autorité exécutive du préfet au président du conseil général et régional, versement par l'Etat de dotations financières globalisées.

Pour la France, de telles mesures constituent sans nul doute une des réformes décisives de son histoire administrative. Gaston Defferre succède à Napoléon Bonaparte. Ceci dit, toute l'infrastructure du système n'est pas pour autant mise à plat et son architecture redessinée de fond en comble. La liste est longue des facettes de la gestion publique qui échappent aux décisions de Paris ou que le Gouvernement de gauche évite de modifier, par prudence ou par manque de courage. Le découpage de la carte géographique des collectivités locales n'est pas opéré. La fiscalité n'est pas réaménagée. Le statut des élus locaux n'est guère mis à jour. Les circonscriptions électorales et le mode de scrutin applicable aux élections locales ne sont pas modifiés. Les administrations d'Etat ne sont pas déconcentrées. Bref, le jour du 2 mars n'est pas la nuit du 4 août.

Cette décentralisation, que marque de son empreinte l'esprit de synthèse républicaine hérité de la III^e République triomphante, est menée de façon centralisée, selon un style relativement autoritaire, sans grandes consultations préalables, au pas de charge. Le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, tuteur des maires et chef des préfets, tient les manettes de commande. Ce faisant, on peut craindre qu'à vouloir changer la société par décret, le sommet échouera une fois de plus, car coupé des réalités du terrain et s'empêtrant dans l'édrédon des résistances particularistes et conservatrices de tous bords.

Dans la réalité, ce n'est pas ce qui se passe. Les mesures passent vite et bien : guère d'opposition verbale, peu d'apathie, beaucoup de loyauté. Au Parlement, malgré une pluie d'amendements, les décisions sont rondement votées. Pour la droite, la décentralisation n'est pas un enjeu mobilisateur d'oppositions. Lors de son application sur le terrain, les choses vont encore plus vite : les metteurs en œuvre s'exécutent, quand ils n'ont pas anticipé la loi. Les services de l'Etat, corps préfectoral en tête, ne renâclent pas vraiment. Quant aux élus, ils investissent leurs nouveaux droits et devoirs de façon assez active et dans l'ensemble disciplinée. Bref, le coup est joué vite et bien : la réforme semble gagnée.

Sur le moment, une telle décentralisation apparaît assez réductrice, ce que s'empressent de noter quelques observateurs sceptiques. Tout compte fait, elle permet à l'Etat de gérer « la crise » économique et celle de l'Etat-Providence. Il se défaisse dorénavant sur les ressources financières plus garnies dont disposent les villes, les départements et les régions. Par ailleurs, le Gouvernement de gauche opère un véritable sacre des grands notables locaux. Transferts et autonomie se traduisent par le fait que le ministre de l'intérieur renforce la main du maire de Marseille. La décentralisation, enfin, généralise les ravages du mal français. Au lieu d'être administrées par les arcanes de la bureaucratie, les affaires publiques dépendent désormais du bon vouloir de quelques féodaux politiques, véritables potentats locaux. Et la gestion des collectivités locales prend définitivement pour référence le modèle administratif étatique, notamment en matière de statut des personnels.

Or malgré de tels phénomènes, une dynamique s'engage qui va déborder rapidement et amplement, à Paris et en province, la lettre des décisions formelles.

Des excès, moraux ou juridiques, sont commis ça et là. Quelques grands notables prennent « la grosse tête ». Des pratiques douteuses de gestion locale sont, dans quelques cas, observables, que tolèrent des services de l'Etat trop timorés. Mais l'arbre ne doit pas cacher la forêt. C'est sur un autre registre que les événements significatifs se passent. La réforme de Defferre s'avère remplir une fonction latente : elle libère des énergies, elle stimule la créativité, elle crée des situations nouvelles qui dépassent le cadre étroit des transferts alloués et des libertés octroyées. C'est ce que, dans leur jargon, les analystes vont appeler des effets induits ou des effets du système.

D'une part, les esprits s'enhardissent : les élus mesurent que la porte ouverte leur laisse plus d'autonomie qu'ils ne le soupçonnaient, et ils prennent confiance et initiative. D'autre part, de façon presque mécanique, l'addition des comportements adoptés par chacun dans son coin va petit à petit modifier le système politico-administratif même là où les lois de 1982-1983 ne semblaient pas le concerner. Parmi les effets induits, on peut ainsi mentionner :

- l'édification de services administratifs et techniques puissants dans les départements et les régions : les collectivités recrutent à tour de bras du personnel ;
- la transformation du style politique local, le notable d'origine rurale, gérant la collectivité comme un bon père de famille, cède

- la place à l'entrepreneur d'origine urbaine, adepte du management public et de la communication agressive ;
- la politisation accrue des enjeux locaux, les problèmes concrets de la vie quotidienne sont dorénavant débattus de façon plus visible au niveau local, dans les enceintes des assemblées et par les élus ;
 - la boulimie que manifestent les collectivités locales pour élargir leur catalogue de prestations, bien au-delà des seules compétences transférées par l'État. Explosent ainsi les offres publiques en matière de culture, de sport, d'aide économique, de communication, etc.
 - la concurrence à laquelle se livrent les régions, mais aussi les villes et les départements, pour aider d'autres collectivités locales — notamment les communautés rurales — à coups de subventions, de services techniques et de financements croisés. Un marché s'ouvre où l'influence se monnaie et dans lequel les alternatives s'offrent ;
 - la pression qui s'exerce sur les services de l'État, obligés, comme le corps préfectoral de modifier leur rôle et leur style, contraints, comme l'Équipement, d'améliorer la qualité de leurs prestations face à des collectivités plus expertes techniquement et plus exigeantes, ou privés, comme l'Éducation nationale, des ressources financières suffisantes pour moderniser leurs infrastructures (collèges, lycées) et leurs prestations (formation universitaire, formation technique).

Cette dynamique collective, ces effets de bande s'expliquent par le fait que tout n'a pas commencé en matière de décentralisation en 1981. La réforme de Defferre n'est pas un Big Bang, l'acte de dégel absolu d'une société bloquée de haut en bas et de gauche à droite, rien ne s'étant passé auparavant. En fait, elle accélère, légitimise par la loi et systématise en les approfondissant une série d'évolutions qui étaient déjà en cours sur le terrain. C'est ainsi que :

- les villes étaient montées en puissance de manière impressionnante dès les années 1970. Elles avaient créé des services techniques et sociaux étoffés, constitué des communautés urbaines actives, obtenu l'octroi des permis de construire, etc. ;
- la fonction publique locale était déjà en cours de modernisation accélérée (qualification accrue de ses personnels, introduction de méthodes modernes de gestion) ;
- la tutelle de l'État sur les collectivités locales s'était assouplie au profit d'un mode d'arrangement relationnel plus équilibré

entre les services extérieurs des ministères (y compris le préfet) et les élus locaux. Le schéma formel d'autorité hiérarchique recouvrait des pratiques autres, de pouvoir plus négocié entre partenaires obligés et interdépendants

- la région, si elle n'était pas encore un fait civique et politique majeur, avait eu le temps de se constituer un espace d'identité et d'action. Par exemple l'aide et l'intervention économiques n'attendent pas leur légalisation en 1982 pour être allouées par les collectivités locales aux entreprises.

La politique de 1982-1983 se trouve ainsi prolongée et amplifiée par la société locale, ou tout au moins par ses gestionnaires publics. Paris, l'État sont alors en mesure ou en obligation d'accompagner le mouvement par une deuxième étape de décisions, dès 1984-1985 : textes réglementaires sur la fonction publique territoriale, sur les pouvoirs budgétaires des collectivités locales, sur la coopération intercommunale, sur les dotations financières, sur les domaines d'intervention (éducation nationale, génie civil, etc.). Plus de 40 lois et 300 décrets élargissent les compétences locales, rationalisent les contrôles, explicitent les procédures. Qui plus est, l'État se trouve contraint à se moderniser lui-même, à travers son appareil administratif : déconcentration des services centraux, productivité des services extérieurs, etc. Il s'agit aussi pour lui d'apprendre à contrôler *a posteriori* les actes des collectivités locales : à la Cour des comptes de s'adapter pour gérer la nouvelle donne. Dès 1984-1985, et sans que ce volet soit encore clos au début des années 1990, les événements du terrain font pression sur le pouvoir central, clairement dans le sens de la consolidation et de l'élargissement de la décentralisation. Même lorsque la droite redevient majoritaire à l'Assemblée nationale, en 1986, elle n'ose pas jouer à contre-courant.

S'il fallait résumer la décentralisation des années 1980, on pourrait la qualifier comme un exemple de ce que les sociologues politiques appellent un processus incrémental radical de réforme, par opposition à un processus synoptique ou global qui aurait pour sa part élaboré une fois pour toutes la solution globale par la grâce du décideur central. Des mouvements sur le terrain, même d'apparence modeste, précèdent l'irruption du décideur central. Celui-ci élabore une loi qui change un aspect de la situation, et un seul, mais qui s'avère significatif. L'application en est rapide. Mais, en même temps, du jeu est laissé aux acteurs pour aller plus loin et faire des expériences variées. Le décideur central se tient à l'écoute du terrain. Il capitalise alors, pour les formaliser davantage, les

changements qu'il cherchait à générer. Les faits montrent que le risque est limité : un peu plus d'autonomie ne se traduit guère par des comportements irresponsables. L'inflation des dépenses publiques locales est contenue de manière relativement acceptable. Les services de l'Etat continuent à être des partenaires bienvenus. Et l'autorité de l'Etat ne semble pas s'être totalement évanouie. Peut-être parce que, en opérant de manière concrète une décentralisation, Defferre a montré que le pays était moins dramatiquement centralisé, dans les faits et dans les esprits, que les habitants ne le croyaient.

II — ET MAINTENANT ?

La décentralisation s'avère un objet de consensus et de fierté. Le parti antidécentralisateur, s'il existe, se tait. Les années 1980 ont réconcilié une partie des Français avec la gestion de leurs affaires publiques. La querelle surréaliste sur le trop ou le pas assez d'Etat s'est largement épuisée. Beaucoup aimeraient encore plus : consolidation, avancées, amélioration, autant d'expressions qui reviennent dans la bouche des experts et de certains décideurs. Mais pour faire quoi, au juste ? Car la décentralisation qui reste à faire, si elle paraît intellectuellement nécessaire, reste politiquement ambiguë et incertaine. Des chantiers demeurent certes ouverts, parlementairement et administrativement parlant, qui sont l'héritage des années 1980. En attendant, la décentralisation saura-t-elle trouver un troisième souffle ?

Les controverses idéologiques semblent résolues. Le discours du jacobinisme pur paraît en voie d'extinction, son compère girondin aussi. Les années 1980 ont imposé la modestie du possible et la considération des faits concrets. En ce sens, la décentralisation a été une révolution linguistique et culturelle. Formalisant ce qu'intuitivement les praticiens élus et administratifs vivent au quotidien, les sciences sociales ont bouleversé le langage abstrait. Elles montrent que le jeu entre l'Etat et les collectivités locales n'est pas un jeu à somme nulle entre deux antagonistes irréductibles. Les acteurs publics sont et demeurent interdépendants, même si leur autonomie réciproque s'est accrue. Le jeu n'est pas entre deux camps, il voit se mouvoir de façon fluctuante plusieurs joueurs différenciés : le corps préfectoral, les services centraux de l'Etat, l'Equipement, la commune rurale, la grande ville, la région, etc. Aux querelles abstraites sur l'autorité formelle se substituent des analyses sur le

partage du pouvoir effectif. Les solutions globales et extrêmes n'existent pas, la référence à des modèles étrangers n'a guère de sens. Demeurent en revanche en suspens des problèmes ou des enjeux spécifiques.

La démocratisation est peut-être celui qui est le plus souvent mentionné.

La décentralisation a été faite par l'Etat vers les grands notables locaux. Elle n'a pratiquement pas été amorcée des exécutifs territoriaux vers la population. Elle s'est arrêtée en route. Le programme présenté en 1977 par le Parti socialiste est resté lettre morte. Tout au plus quelques mesures ont été prises, marginales — limitation du cumul des mandats électifs, introduction des minorités dans les conseils municipaux des villes, transparence des enquêtes publiques préalables à des décisions d'aménagement — ou de caractère épisodique et expérimental — comités de quartier, quelques référendums communaux, concertation avec des groupes locaux en matière d'habitat social ou de lutte contre la délinquance. Et ce n'est pas parce que beaucoup de problèmes de la vie quotidienne sont dorénavant traités par des exécutifs politiques ou dans des enceintes locales désignées au suffrage universel que le pouvoir local s'avère plus participatif.

Le plus fort degré de centralisation que l'on observe dans la société française, tout au moins dans sa sphère publique, ne réside pas dans les mains de l'Etat national ou du Président de la République, mais dans celles du maire local. Car le maire, qui est à la fois président du conseil municipal et le chef de son exécutif, concentre un pouvoir extrême sur sa personne : à la fois intégrateur de « son » conseil municipal, interlocuteur privilégié de la population, chef incontesté des services municipaux, et celui qui contrôle de façon monopolistique toutes les relations avec les décideurs étrangers à sa commune, dont les actions comptent pour elle (préfet, conseil général, ministères parisiens, etc.). A quoi s'ajoute le fait que, en France, des attributions importantes, de l'eau aux ordures ménagères, de l'aide à domicile aux transports sont gérées par des structures supracommunales : syndicats intercommunaux, districts, communautés urbaines. Or cette gestion est prise en charge par une démocratie de deuxième zone : les élus locaux y siègent, mais ces organes ne sont pas désignés et contrôlés par le suffrage universel direct. Or la décentralisation des années 1980 a préservé intégralement le monopole des élus sur l'intercommunalité et l'a maintenu soustrait à la sanction populaire directe. Elle a aussi étendu le modèle de pouvoir concentré sur une personne des communes aux départements et aux régions. Le pou-

voir de leur président de conseil respectif ressemble à s'y méprendre au pouvoir du maire. Les exécutifs règnent de façon solitaire. Bref, le modèle de la centralisation remonte de la base vers les collectivités intermédiaires.

D'où des appels à un traitement de ce que les tenants de la démocratisation estiment être l'œuvre inachevée de Defferre. La participation des habitants, le droit d'information, l'abolition des structures de deuxième zone, la procédure du référendum, quand ce ne sont pas le principe même du cumul des mandats ou le mode de désignation du maire, sont à intervalles réguliers évoqués. Reste à savoir si la générosité de l'idée de la démocratie directe suffit à mobiliser son avènement. On comprend que les élus locaux, qui forment, rappelons-le, le vivier et l'assise de la classe politique nationale, y soient réticents dans leur majorité. Mais les habitants y sont-ils sensibles de façon significative ? Rien n'est moins certain. Les Français continuent à favoriser de leurs voix les élus cumulants au détriment des candidats non cumulants : la possession d'un premier mandat multiplie les chances d'élection par quatre ou cinq ! Le maire demeure l'élu le plus populaire dans la cote d'amour de l'opinion publique. Les élections municipales mobilisent deux fois plus d'électeurs qu'en Suisse. Plus d'un demi-million de citoyens occupent un mandat électif. Et, s'il fallait de surcroît payer l'abandon de la démocratisation républicaine, soit la procuration que le peuple donne à des élus pour gérer ses affaires, par un acte de courage idéologique, soit le droit de vote des immigrés, on comprend la difficulté d'un tel chantier. La démocratisation de la décentralisation est-elle une robinsonnade basiste ou un enjeu réaliste ?

Un autre chantier souvent évoqué peut être intitulé la quête du jardin à la française. Lui aussi mêle le diagnostic empirique et l'affirmation de principes.

D'une part, il est vrai que la France offre à ses citoyens un luxe foisonnant d'institutions s'occupant de gestion publique locale : de la commune à l'Etat, entre les collectivités pleines et entières et les structures de coopération de deuxième rang, on compte ainsi jusqu'à 7 niveaux territoriaux ou organiques différents.

Y aurait-il pour autant sur-administration ? La critique a été adressée en 1982 à la loi Defferre. Entre la région, que l'on promeut au rang de collectivité locale de premier rang, et le département, que l'on sauve du déclin rural qui était le sien, ne fallait-il pas en choisir un seul ?

D'autre part, en laissant trop d'autonomie aux collectivités locales, l'Etat a provoqué le désordre. A force de se faire concu-

rence, de vouloir mettre un peu d'argent dans tous les projets de chaque collectivité locale, les élus locaux et l'Etat diluent les responsabilités, brouillent leur rôle respectif, créent des tutelles occultes. Ce ne sont que financements croisés et contrats de plan entre les divers niveaux territoriaux. Les ministères et leurs services eux-mêmes participent à la construction de l'imbroglio, malgré le faux nez de la décentralisation administrative...

Il faudrait donc remettre de l'ordre, border les aires de compétences, dénouer l'écheveau. Car le foisonnement coûterait trop cher et la fragmentation profiterait d'abord aux grands notables, au détriment du contribuable et de l'Etat. Un tel argument, ici encore, est assis sur le constat de faits réels.

Reste à établir s'il est recevable comme enjeu et s'il ne risque pas de jeter le bébé avec l'eau du bain (c'est-à-dire d'être le refuge du parti antidécentralisateur).

Deux évidences au moins s'imposent pour l'instant. Les Français ne sont pas lassés de leur luxe institutionnel. Et la France a dépassé le stade du jardin rigoureusement ordonnancé, du haut vers le bas, selon un ordre de grandeur décroissant, chaque niveau ayant un rôle bien assigné, c'est-à-dire aux frontières rigides, et chaque collectivité à chaque niveau ressemblant à toutes les collectivités de ce niveau. L'uniformité est morte, si elle a jamais existé. La décentralisation de 1982 en a définitivement cassé l'ordre hiérarchique tout en maintenant des modes de régulation du jeu collectif, modes éprouvés (tels que la régulation croisée entre élus et fonctionnaires d'Etat) ou en devenir (technicisation des « polices », politisation des choix). La France de Perpignan et celle de Dunkerque se différencient, et le Français bénéficie d'un jeu de concurrence sur le marché des affaires publiques.

Dans un registre voisin, il faut mentionner un autre thème : celui du découpage des collectivités territoriales. La décentralisation met en branle un scénario de pourrissement des bourgs ruraux, comme si tout le monde était d'accord pour ne pas poser le problème sur l'agenda. L'accord se fait autour de trois idées contradictoires. 80 % des communes comptent moins de 1 000 habitants, donc ne sont pas viables par elles-mêmes. Mais les Français tiennent à leur clocher. Et toute fusion autoritaire est politiquement irrecevable. En attendant, la coopération intercommunale servira de substitut fonctionnel.

Ce sont plutôt les départements et les régions qui attirent l'attention, au nom d'un argument de concurrence horizontale : faire le poids face aux régions espagnoles ou aux Länder allemands. Or le

débat s'avère très confus. Là où le projet de loi dite Joxe sur l'administration territoriale de la République offre en 1991 des solutions volontaristes de coopération, d'autres parlent de renforcement de l'institution régionale. D'autre part, l'enjeu est-il la taille du territoire ou l'éventail des compétences et des ressources financières ?

Le débat, faute d'être décanté, ne risque guère d'aboutir rapidement, quand il n'est pas rendu encore plus embrouillé par le fait communautaire européen. Car, au moment où la décentralisation s'est opérée en France, est apparu un nouvel acteur public : Bruxelles. Dispensateur de subsides, il élargit le jeu par-delà des frontières nationales. Et l'Etat se voit désormais pris en tenaille par plus centralisé que lui.

Les ivresses de la réforme du pouvoir ne doivent pas dissimuler un autre volet de la gestion publique : la qualité de l'ajustement de l'offre à la demande, ou ce que les Britanniques appellent *value for money*. Tout compte fait, ceci est aussi un défi civique honorable. Et comme le savent les hommes d'entreprise, on ne gagne pas l'adhésion du consommateur si on ne l'écoute pas et si on ne le satisfait pas.

Se pose un autre enjeu : celui de la place de l'Etat, ou plutôt, dans le contexte français, de ce qui tient lieu de son bras armé, les administrations publiques et leurs ministères.

Premier constat : l'Etat a mal accompagné le mouvement de décentralisation. Empêtrée dans son extrême morcellement organisationnel et dans son quadrillage territorial par ses services extérieurs, l'Administration a réagi avec lenteur et avec confusion, sans principes directeurs homogènes. Les ministères ont utilisé maintes fois la déconcentration non pas comme un moyen d'accompagnement interne de la décentralisation politique, mais comme un mécanisme de recentralisation des décisions et des interventions au bénéfice des cabinets ministériels et des services centraux. Quand aux actes de modernisation du service public, tels que les projets de service par exemple, leur impact a été faible sinon dysfonctionnel pour les services extérieurs : à quoi sert-il de créer une image d'unité institutionnelle d'une direction départementale quand cette direction en tant qu'organisation reste en son sein morcelée et cloisonnée en bureaux aux compétences disparates et ne coopérant pas entre eux au quotidien ?

Un deuxième constat concerne la politisation accrue du traitement des problèmes publics. D'une part, les grands élus — maires, présidents de conseil — sont devenus, chacun à son niveau et dans son territoire, les propriétaires des enjeux, les vrais formulateurs des

problèmes, en même temps qu'ils ont acquis la capacité à définir les alternatives et à intégrer les actions des divers intervenants. D'autre part, les problèmes se territorialisent de plus en plus parce qu'ils prennent un aspect de plus en plus horizontal. Or, si aux administrations d'Etat reste la propriété de compétences et de procédures sectorielles, il leur manque la capacité à la fois politique et organisationnelle d'intégrer les logiques d'action et de légitimer la nature des problèmes. En d'autres termes, là où le maire formulera le problème en termes d'habitat, les administrations parleront les unes de logement, les autres d'urbanisme, les troisièmes d'infrastructures de transport. Autre exemple de l'offre éclatée des administrations : le problème du développement social des quartiers.

Un troisième constat a trait à la représentation des objectifs d'intérêt général. L'urbanisme en est un exemple significatif. Les communes disposent désormais de l'allocation des permis de construire. Mais le permis est censé traduire une politique d'occupation des sols. Et c'est à l'Equipement, au nom de l'Etat, de veiller à ce que cette politique communale respecte les principes généraux. Or, qu'en est-il lorsque cette même administration, chargée de cette tâche, est en même temps prestataire de services pour la commune en matière d'actes d'urbanisme ?

La décentralisation pose à terme un problème qui est celui de la place de l'Etat. Au concret, cette place se confond encore largement avec celle des services extérieurs de l'administration qui, caractéristique originale de la France, rassemblent 95 % des effectifs de fonctionnaires de l'Etat. Ces 95 % sont-ils encore utiles ? Faut-il accroître la part du juge face à un tel ensemble empêtré dans le territoire et dont la tutelle s'avère pour le moins complaisante par moments, moins par la faute de ses fonctionnaires en tant qu'individus que par les pesanteurs d'une relation ambiguë avec les collectivités locales d'une part, d'autre part d'un éclatement organisationnel entre des compétences spécialisées de corps d'agents rivaux et des filières hiérarchiques cloisonnées entre elles du canton jusqu'à Paris ? Devant la politisation accrue induite par la décentralisation, le colosse administratif s'empêtre jusqu'à se marginaliser dans ce qui est censé être son essence : représenter à travers l'Etat des impératifs dits d'intérêt général, c'est-à-dire supra-local.

La décentralisation est-elle en veilleuse — car parfaitement bordée par la classe politique et les milieux administratifs — ou bien est-elle condamnée à avancer très vite, trop de partenaires sociaux étant intéressés à sa réussite amplifiée ?

Méfions-nous des représentations trop bipolaires, où s'opposent la classe politique et la société civile, les notables passifs et les forces vives du changement, le centre et la périphérie, l'État et les collectivités locales, le génie d'un réformateur providentiel et le manque d'imagination des structures quotidiennes, le changement institutionnel et l'apprentissage culturel.

En attendant de lire l'avenir, on saluera l'expérience française des années 1980 pour ce qu'elle a été. Le pays semblait une des démocraties occidentales à la traîne depuis 1945. Il a su se réveiller à temps et a montré qu'il était un des rares pays où la décentralisation pouvait vivre dans un contexte politiquement consensuel, qui attire une véritable attention du grand nombre (de la population), et induise des changements significatifs de l'exercice du pouvoir. La décentralisation a été un exercice de sagesse pragmatique et de dédramatisation idéologique. En cela, Defferre en 1982 ressemble à Thiers réformant en 1871 le conseil général, ou aux radicaux de 1884 rationalisant l'autorité communale.

RÉSUMÉ DU TEXTE QUI PRÉCÈDE. — *La politique de décentralisation de la gestion publique lancée en 1982-1983 s'est trouvée entraînée bien au-delà de ses objectifs initiaux de par la dynamique de ses effets sur le terrain local. Moment significatif, elle n'est pas pour autant un processus révolutionnaire et sans limites. Restent à gérer demain quelques effets induits notamment en ce qui concerne la place de l'Etat (du niveau central et de ses fonctionnaires).*

RÉSUMÉ DU TEXTE QUI SUIT. — *Le système politique français est de plus en plus marqué par la confusion des fonctions, des rôles, des intérêts et des mandats électoraux. Le cumul et la personnalisation du pouvoir constituent des facteurs clefs qui expliquent le succès des lois Defferre mais aussi ses vices. Une réforme radicale des règles et conventions traditionnelles qui règlent les relations centre-périphérie en France apparaît plus que jamais nécessaire.*

YVES MÉNY

La République des fiefs

Les réformes impulsées par Gaston Defferre à partir de 1981 sont parmi les plus intelligentes qu'il ait été donné d'observer au cours de la dernière décennie. Entendons-nous bien : en prononçant ce jugement nous ne nous plaçons pas du point de vue du *contenu* des réformes, mais de la *stratégie* que ses promoteurs ont consciemment développée. Indépendamment de l'opinion que chacun peut avoir des mérites et des tares des lois de décentralisation auxquelles le ministre de l'intérieur a laissé son nom, il apparaît clairement que les objectifs fondamentaux des promoteurs de la réforme ont été atteints : en 1992, dix ans après l'adoption du premier texte fondateur, nul ne discute plus de l'accroissement réel des compétences, des ressources, bref de l'autonomie des collectivités locales. Bien au contraire, au lamento antérieur sur les excès de la centralisation a succédé la plainte sur les abus de la décentralisation. C'est un signe qui ne trompe pas... Contrairement à tant d'autres réformes dont l'impact ne déborde guère du *Journal officiel* qui les proclame, les lois Defferre sont un incontestable succès qui fait l'unanimité de la majorité et de l'opposition réunies par ce consensuel « Embrassons-nous Folleville ».

Les raisons de ce triomphe posthume du ministre d'Etat, maire de Marseille sont sans doute multiples, mais, à mon sens, le facteur décisif est à rechercher dans le *modus operandi* de la réforme elle-même : loin de définir l'ensemble d'un dispositif politiquement délicat et techniquement complexe, Defferre, en fin connaisseur du système politique français, commençait par définir les centres de pouvoir, c'est-à-dire les élus locaux au niveau communal, départemental et régional. Une sorte de nuit du 4 août à l'envers : les titu-

lares des pouvoirs étaient désignés avant que leurs compétences ne soient définies, les transformant ainsi en autant d'alliés potentiels dans la lutte contre les Jacobins de tout poil et en particulier contre l'administration centrale ou périphérique.

Ce coup d'éclat aurait pu n'être qu'un coup d'épée dans l'eau comme l'atteste le contre-exemple de la Constitution de 1946 qui, déjà, avait proclamé sans succès des principes équivalents restés lettre morte. Mais 1982 n'était pas 1946 : à la différence de l'après-guerre, nombre d'élus avaient déjà conquis le pouvoir, avaient « perverti » les mécanismes institutionnels et en avaient pris le contrôle. Pour eux — Gaston Defferre en tête —, 1982 n'était pas une révolution mais une consécration, une légitimation qui allait leur permettre de poursuivre plus avant leurs conquêtes. Quant aux autres, ils allaient bénéficier à la fois de l'action des francs-tireurs et de l'impulsion législative et politique.

Cette situation a donné lieu à des interprétations apparemment contradictoires : certains y ont vu la plus importante réforme depuis celles mises en œuvre par Napoléon (J. Rondin), d'autres y ont vu plus de continuité que de rupture. En réalité ces deux points de vue sont complémentaires. Le changement est réel, profond, substantiel, mais il est ancré sur les structures les mieux établies du système politico-administratif français : un puissant réseau de notables eumulant des fonctions nationales et locales et suppléant la faiblesse ou la carence des partis politiques. La décentralisation est, de ce point de vue, le Gouvernement des notables, par les notables et pour les notables. Suivre cette pente naturelle, c'était adopter une stratégie victorieuse, c'était éviter les écueils sur lesquels s'étaient échouées les tentatives gaulliennes, suivre la ligne de moindre résistance. Aussi les réformes Defferre doivent-elles être interprétées aussi bien « en creux » qu'en « relief », par ce qui manque autant que par ce qui s'y trouve : pas de réforme fiscale, pas de réforme territoriale, pas de hiérarchie entre niveaux, pas de participation populaire. Bref tout ce qui aurait pu effaroucher les sensibilités notabiliaires, les pudeurs sénatoriales ou les égoïsmes locaux a été prudemment gommé de la « grande affaire du septennat ». Il est sans doute impossible de trancher le débat entre les pragmatiques prudents qui soulignent les mérites d'une stratégie couronnée de succès et les réformateurs ambitieux qui regrettent ses insuffisances ou ses lacunes, car nul ne peut dire quelles auraient été les chances de réussite d'une forme plus radicale ou plus innovatrice. Mais, en revanche, il est facile de constater combien les structures notabiliaires du système politique ont été renforcées et d'en mesurer à la fois les mérites et les perversités.

LE TRIBALISME LOCAL

Le système politique local français possède — et de plus en plus — les attributs d'un système tribal : une forte homogénéité de la communauté constituée autant contre les autres qu'autour de valeurs propres ; un chef incontesté bénéficiant généralement d'une exceptionnelle longévité politique ; une faible participation des « sujets » qui ne sont guère admis au rituel politique qu'une fois tous les cinq ou six ans ; des mœurs politiques qui tendent à la confusion des intérêts personnels ou de parti avec ceux de la collectivité publique. Exagérations ? Pourtant les exemples concrets ne manquent pas dès lors que l'on sort de la parabole : il est tout aussi inconcevable de faire fusionner des communes que d'envisager la réunion de deux régions voisines pourtant dessinées de manière arbitraire par les administrations parisiennes à la fin des années 50 ; la concentration du pouvoir local est partout attestée par la multiplication de cabinets officiels et d'entourages (le mot lui-même est lourd de sens) plus ou moins officieux ; le caractère quasi lignager du pouvoir est illustré par la transmission « familiale » des charges ou, *a contrario*, lorsque le titulaire n'a pas d'« héritier », par le désarroi qui accompagne une déshérence inopportune ; la participation épisodique de citoyens est un fait attesté et le sentiment croissant d'anomie ressenti par une large partie de la population ne peut qu'inquiéter tous ceux qui ne réduisent pas la vie démocratique à quelques élections espacées dans le temps. Cette situation ne résulte pas d'une volonté maligne des élus locaux, mais de la combinaison d'un ensemble de facteurs entremêlés à la conjonction de la culture politique, du droit, des structures sociales et des nécessités fonctionnelles. Autrement dit, il serait extrêmement réducteur de voir dans l'exercice solitaire du pouvoir local la seule conséquence de l'appétit de quelques ambitieux autoritaires. Les choses sont — heureusement ! — bien plus complexes : on trouve pêle-mêle l'attrait des Français pour un leadership « qui en soit un » comme l'illustre la popularité du maire ou le « désordre » local lorsque le leader n'arrive pas à s'imposer à ses troupes ; l'absence de partis politiques qui soient autre chose que de simples machines au service du *boss* local ; la perpétuation de mécanismes électoraux ou institutionnels qui renforcent le leadership au détriment de la collégialité, la « nécessité » pour être « efficace » de cumuler mandats et fonctions selon un processus qui ne fait que renforcer les traits précédents ; l'absence d'un véritable « espace

public » local où se débattraient les enjeux politiques, faute de transparence politique et d'une presse régionale qui ne soit pas un simple « miroir institutionnel ».

Le système démocratique local en France fonctionne à l'envers : il affirme que le conseil municipal élit le maire mais en réalité c'est le maire qui coopte le conseil ; il distingue entre une assemblée délibérante qui décide et un organe qui exécute mais c'est souvent l'exécutif qui concentre l'ensemble des pouvoirs, l'assemblée ne disposant guère que d'un pouvoir d'approbation et de « remontrance » ; il institue un organe collégial et une division des tâches (adjoints, vice-présidents), mais un « bon » leader est celui qui tient la bride à ses acolytes ; il est fondé sur la séparation du politique et de l'administratif mais la frontière est sans cesse plus incertaine avec la diffusion des cabinets ministériels et autres chargés de mission ; il fonctionne en principe sur la base de critères « universalistes » mais les règles du jeu informelles l'entraînent vers des pratiques particularistes ou clientélistes ; il repose sur l'existence d'affaires locales (communales, départementales, régionales) mais l'imbrication structurelle et fonctionnelle du local et du national n'a jamais été aussi forte.

Par un singulier paradoxe, la V^e République dont le fondateur avait déclaré la guerre aux notables paye aujourd'hui le prix de son apparente victoire : elle a réussi à imposer au sommet un leader incontesté, élu par le peuple tout entier et non par une poignée de parlementaires et d'élus locaux ; mais elle a offert en même temps un modèle, copié jusqu'à la caricature de la base au sommet. Maires, présidents de conseils généraux ou de région sont devenus ces « monarques au petit pied » dénoncés autrefois avec la fougue et la véhémence que l'on sait par Michel Debré ! *Jamais* comme dans les années 90 l'osmose entre la classe politique nationale et l'élite des grands notables n'a été aussi totalement réalisée, au point que la « localisation » de la vie politique nationale est devenue un fait attesté : absentéisme parlementaire, effondrement des partis (même un dissident local du PCF peut désormais affronter victorieusement l'ostracisme de son parti !), incapacité de réformer le système local autrement que selon les vœux des notables, etc. Aucun système politique occidental n'offre de telles opportunités aux élus locaux. Grâce à leurs multiples atouts, les acteurs locaux finissent par s'identifier à la collectivité qu'ils dirigent (et *vice versa*) au point qu'il est difficile de concevoir des politiques de « communication » qui ne soient pas de simples faire-valoir du grand timonier local. Lyon s'identifie à Pradel ou Michel Noir, Paris à Chirac, Lille à Mauroy, Bordeaux à Chaban-Delmas, etc.

Cette union personnelle présente certes des avantages : efficacité décisionnelle grâce à la concentration du pouvoir, visibilité politique grâce à sa personnalisation, coordination plus facile grâce au cumul des mandats et des fonctions. Mais les effets pervers ne sont pas moins importants : outre le localisme qui pénètre aujourd'hui le pouvoir central, les travers sont nombreux. Il s'agit d'abord d'un système qui, s'il est efficace en « positif », peut se montrer également d'une redoutable efficacité en « négatif » : un maire peut endetter sa commune au-delà du raisonnable sans que personne ne puisse l'arrêter... sauf lorsqu'il est trop tard ; un élu peut jouer les démolisseurs du patrimoine et/ou les bâtisseurs d'une modernité grandiloquente pratiquement à sa guise. Il peut jouer les gestionnaires rentiers, les capitaines d'entreprise, les aventuriers ou le despote éclairé en fonction de ses goûts et de sa philosophie. Mais le système n'interviendra guère pour freiner ou inciter, faute de *checks and balances* institutionnalisés. La personnalité du maire (ou accessoirement des présidents de conseils généraux ou régionaux) sera déterminante dans la configuration des choix et des stratégies. Plus que la couleur politique, que l'appartenance partisane, les choix locaux seront infléchis par le leader et son équipe de fidèles qui l'entourent.

Car c'est une autre caractéristique de la France que d'avoir politisé à l'extrême (sans doute devrait-on dire personnalisé) l'équipe qui assiste l'élu dans la gestion des affaires locales. Ce recours à un entourage de lieutenants dévoués est fonctionnel à tous égards : ce sont des agents choisis discrétionnairement et donc tout entiers consacrés à un leader qui les a choisis et qui saura récompenser leurs bons et loyaux services par quelques prébendes futures, locales ou nationales selon l'étendue de son influence ; ce sont des agents de l'ombre qui contrairement aux adjoints et aux vice-présidents ne sauraient être des concurrents potentiels ; ce sont enfin des « démultiplicateurs » qui, parfaitement identifiés à leur patron (« Le maire a dit » ; « Le président pense que... »), suppléent un leader qui n'en peut mais, à force de cumul de mandats, de capitalisation de fonctions, de présidences et de titres plus ou moins honorifiques. Là encore le mimétisme ministériel est frappant au point qu'il n'y a plus guère que les motards pour distinguer un ministre-maire d'un député président de région ! Enfin, ce système manque totalement de transparence. Le fait pour un élu local de pouvoir jouer sur plusieurs registres accroît certes ses pouvoirs et son influence mais brouille totalement les règles du jeu : est-il député ? Est-il maire ? Agit-il comme président du syndicat des

transports urbains ou comme président de l'Association des Amis du petit Liré ? Les défenseurs de ce système invoqueront la fluidité et la fonctionnalité d'un jeu où un seul acteur dispose d'autant de cordes à son arc. Pourtant si l'efficacité est une composante du système démocratique, elle ne saurait constituer la valeur centrale, unique. La démocratie ne se réduit pas à une activité entrepreneuriale et le plaisir du prince ne saurait être justifié par la seule réduction des rigidités bureaucratiques.

JEUX DE RÔLE : REDÉFINIR LES RÈGLES

Le malaise actuel de la société politique en France a des causes trop nombreuses pour qu'on essaye en quelques lignes d'en tracer les linéaments. Mais on peut se demander si parmi celles-ci ne figure pas en bonne place la constitution d'une « classe politique » que sa multi-positionnalité et sa multifonctionnalité ont progressivement isolée et coupée de la société civile : en tant qu'élus locaux, les hommes politiques sont prisonniers des schémas de la politique nationale dans laquelle ils sont investis, dépendants des clivages partisans plus ou moins artificiels, des luttes de tendances pour la conquête du pouvoir présidentiel, etc. ; en tant qu'élus nationaux, les mêmes hommes politiques sont englués dans les querelles de clocher, la défense d'intérêts clocheresques, la protection de ressources locales indispensables à la perpétuation de ce grand écart. L'ubiquité de la classe politique la rend schizophrène mais surtout subjuguée et incapable de trancher, de choisir, à force de jouer les Fregoli et autres Arlequin de la scène politique et médiatique. Dans un régime qui se prétend fondé sur la séparation des pouvoirs, c'est la confusion générale qui règne : confusion du local et du national, du politique et de l'administratif, de l'exécutif et du législatif, du général et du particulier. Cette confusion des rôles, des fonctions et des mandats est aussi une confusion des esprits et des valeurs qui explique en partie que la corruption ait pu se développer sur un terrain aussi fertile. Certes, ne rêvons pas d'un monde utopique constitué de sphères autonomes et distinctes (c'est sans doute une excellente recette pour l'affrontement et le blocage). Mais la situation actuelle, comme l'attestent de nombreux indicateurs, n'est pas saine. Des réformes, des changements s'imposent afin de promouvoir la solidarité, la transparence, la collégialité, l'équilibre des pouvoirs.

— Équilibre des pouvoirs ? Il est urgent de mettre fin aux oligopoles politiques qui permettent à un seul homme et à ses *followers* de

contrôler une ville, un département, une région. Par le jeu du cumul, la France devient un système de plus en plus oligarchique où l'étroitesse de l'élite politique se conjugue avec celle des élites administratives et économiques pour concentrer le pouvoir entre quelques mains. La limitation du cumul des mandats intervenue en 1985 est, à cet égard, un remède en trompe-l'œil : ce que le cumul a perdu en nombre a été gagné en expansion. Jamais comme depuis 1985 le cumul de deux mandats n'a été aussi systématique et, paradoxe, il a *doublé* depuis 1956 ! De surcroît, ce cumul n'est que la partie la plus visible d'un iceberg qui plonge profondément dans le système local par l'accumulation de titres et fonctions non électifs. Si l'on est convaincu des inconvénients d'une telle pathologie — unique dans le monde occidental — mais réticent à en gommer les avantages — (indéniables sous certains aspects), on pourrait concevoir de réserver le cumul au profit des seuls sénateurs — l'Assemblée nationale mériterait alors vraiment son nom alors qu'elle tend à ne plus être que l'addition de petits et grands seigneurs fiefveux. Elle garderait aussi sa suprématie et le Sénat apparaîtrait pour ce qu'il est, c'est-à-dire la Chambre des intérêts locaux.

— Collégialité ? Les quelques réformes imposées par les socialistes ont permis (jusqu'en 1986) d'introduire la proportionnelle dans la composition des bureaux des conseils régionaux ou généraux ou de donner place à la minorité d'opposition dans les villes de plus de 30 000 habitants. Mais ces modifications étaient encore trop timides et marquées, elles aussi, par l'obsession de la soi-disant efficacité majoritaire. Il serait souhaitable de faire davantage place aux minorités, de limiter les délégations du conseil au maire (qui ont pour effet de marginaliser le contrôle de l'opposition), de limiter le pouvoir de retirer les délégations accordées aux adjoints. N'ayons pas peur des mots : il faut diminuer le pouvoir des exécutifs, renforcé jusqu'à la caricature (et ceci vaut bien sûr pour la présidence du pays !) et retrouver ce que Montesquieu considérait comme la valeur cardinale d'un système modéré, c'est-à-dire la « faculté d'empêcher ». Trop souvent, en France, on se trompe de cible : au lieu de chercher à créer une administration plus efficace, on rend le pouvoir politique plus autoritaire ! Pouvoir d'empêcher ne veut pas dire paralyser : il signifie seulement éviter l'arbitraire tel qu'il se manifeste notamment par la mise au placard de fonctionnaires qui déplaisent ou le refus d'exécuter des décisions de justice qui irritent.

— Transparence ? L'affaire est malheureusement entendue : la transparence signifie trop souvent aujourd'hui « politique de communication ». Ce n'est pas négligeable mais ce n'est pas suffi-

sant. Car le système local (comme le système national d'ailleurs) est opaque : nul ne sait plus à quoi correspondent les impôts locaux ; il est à peu près impossible d'établir une relation causale entre niveau de taxation et qualité des services fournis ; personne ne peut plus se retrouver dans le dédale des syndicats, sociétés d'économie mixtes, sociétés concessionnaires et autres associations dont l'objectif principal (et avoué) est la recherche de l'efficacité et l'objectif secondaire (ou parfois primordial) est d'introduire dans la gestion communale « l'obscur clarté » chère à Victor Hugo. Comme à l'opacité bureaucratique s'ajoute en outre l'irresponsabilité politique (faute d'élections au suffrage universel direct), il devient urgent tout à la fois de clarifier les situations administratives et financières par la constitution de « comptes consolidés » et de rendre plus visibles les processus décisionnels par le recours au suffrage universel direct. On pourrait d'ailleurs espérer que la multiplication absurde du recours aux urnes rende plus pressante la nécessité de remettre en ordre cette jungle institutionnelle.

— Solidarité ? La classe des grands élus de province maintient ses privilèges et son pouvoir en s'appuyant sur la cohorte des petits élus, véritable clientèle à la romaine qui ne survit qu'à coup de subventions départementales et régionales, d'acrobaties législatives qui produisent autant d'injustices qu'elles n'en résolvent. La complexité communale française rend inconcevables de véritables mécanismes de péréquation financière, de type allemand par exemple. Il faut donc s'accommoder de ravaudages, pleurer sur le déclin du monde rural, s'inquiéter du délitement du tissu social des banlieues et créer un ministère de la ville. Mais ce sont là larmes de crocodile et cautères sur une jambe de bois : la règle est désormais à l'égoïsme sacré et à la compétition du chacun pour soi pour le meilleur et souvent pour le pire. La France qui rêvait d'aménagement du territoire (mot incongru qu'aucune langue étrangère ne réussit à rendre correctement...) se retrouve avec une banlieue parisienne sinistrée, des côtes livrées à la spéculation, des montagnes abandonnées ou « sarcellisées », des communes rentières voisinant avec des communes couvertes de dettes. La V^e République en ses débuts compensait l'émiettement local par une technocratie puissante et interventionniste qu'il est impossible de faire revivre aujourd'hui, car rien ne peut remplacer la légitimité de l'élu. Ce serait faire fausse route que de cultiver ce type de nostalgies obsolètes. Mais le maintien de la situation actuelle n'est pas moins désastreux : ni la démocratie, ni la justice, ni la solidarité, ni même, en fin de compte, le veau d'or de l'efficacité n'y trouvent leur compte.

ANNICK PERCHERON

L'opinion et la décentralisation ou la décentralisation apprivoisée¹

La décentralisation, l'une des grandes réformes du premier septennat de F. Mitterrand, marque, en fait, l'aboutissement d'une affaire qui aura pris plus d'un demi-siècle de valse-hésitation entre déconcentration et décentralisation, de chassés-croisés entre la droite et la gauche. Fait remarquable, sur une question qui modifie radicalement les relations entre l'Etat et la société, le dossier aura été traité, de bout en bout, sur un plan technique à coups de discussions entre le Gouvernement, des bureaucrates, des élus locaux et des scientifiques en dehors des citoyens, alors même que certains sociologues et élus défendent la cause de la décentralisation au nom d'une conception plus participative de la vie politique².

Un examen des sondages réalisés à partir des années 60, époque de l'essor de ce mode d'investigation et temps fort des discussions sur la réforme, permet de recenser trois grandes enquêtes, et trois seulement, sur l'état de l'opinion en la matière : la première, commandée en 1963 à l'IFOP par la DATAR pour fêter sa naissance, traite des problèmes de l'aménagement du territoire³ ; la seconde,

1. Cette expression fait écho à celle de « jacobinisme apprivoisé » inventée par P. Grémion en 1976 pour décrire le pouvoir périphérique. Cf. P. Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

2. On pense ici aux travaux issus notamment des réflexions menées par le Club Jean-Moulin. On trouvera une bonne présentation des débats autour du problème de la décentralisation dans deux articles parus en novembre 1981 (n° 16) dans *Débat* : P. Grémion, Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la V^e République ; B. Eveno, Pour démocratiser la décentralisation.

3. Cf. présentation du sondage en annexe 1.

réalisée également par l'IFOP à la veille du référendum de 1969, essaye de prévoir les résultats de ce dernier¹ ; la troisième, enfin, menée en 1970 par la SOFRES pour le comité interministériel de l'information, porte sur « les Français et l'État », le but étant, déjà, de préparer la modernisation de ce dernier². Ces enquêtes constituent autant de repères nécessaires pour analyser, dans la durée, l'évolution des attitudes des Français sur la décentralisation, même si, à la veille du renouvellement des conseillers généraux et régionaux, le bilan des dix dernières années, e'est-à-dire la façon dont les Français se sont approprié la réforme de 1982, demeure l'essentiel.

Avant de conduire ces analyses, il faut, en quelque sorte, planter le décor et faire trois rappels importants. Le premier concerne la profonde et très large inscription des Français dans le local. Une des spécificités de la France demeure, quoi qu'on en dise, la forte immobilité de ses habitants : en 1963, 80 % des Français vivaient dans leur région de naissance (IFOP/DATAR), en 1990 il en va encore ainsi dans 70 % des cas (OIP, 1990). Mieux, un questionnement plus fin montre que les deux tiers ou presque des Français (61 % exactement) habitent leur département de naissance (OIP, 1986). La faiblesse des distances parcourues par les migrants (162 km en moyenne par rapport à leur lieu d'origine de 1962 à 1982)³ confirme qu'il s'agit d'un ancrage dans des micro-territoires. Un tel enracinement induit, nécessairement, une forte charge identitaire et affective. C'est là un facteur décisif dans les perceptions par les Français des rapports entre centre et périphérie.

Il convient, en second lieu, de prendre en compte les modes de perception par les citoyens des diverses collectivités territoriales. Leurs connaissances ont deux origines radicalement différentes. L'une repose sur des expériences concrètes, quotidiennes, faites de mille obligations et de mille besoins (payer des impôts, avoir des services sociaux, éducatifs et culturels satisfaisants, trouver un emploi, disposer de bons moyens de transport...). Cette connaissance est, par définition, partielle, émiettée et dépersonnalisée sur le plan institutionnel. Peu importe à l'usager qui a un problème immédiat à résoudre de savoir que tel ou tel service relève plutôt de la compétence de l'État, du département ou de la région. On trouve une indication de cet état de fait dans les réponses données aux questions sur

1. *Ibid.*

2. *Ibid.*

3. O. Sautory, Près de la moitié de la population a changé au moins une fois de commune en vingt ans, *Economie et Statistique*, n° 212, Paris, INSEE, 1988.

les priorités d'action assignées à telle ou telle institution ou sur le renforcement des pouvoirs de l'une ou l'autre. Les réponses nous renseignent toujours, et parfois d'abord, sur l'urgence de l'action envisagée pour les personnes interrogées.

Pour chaque citoyen existe un second mode de connaissance de type symbolique où l'Etat, la région, le département, la commune apparaissent tout entiers et participent, chacun pour sa part et à sa façon, à un type de perception relevant de l'ordre de la communication, fonctionnant sur le mode de la projection et de l'identification. Sur ce registre, la proximité institutionnelle apparaît liée aux distances géographiques et affectives : 90 % des personnes interrogées se sentent proches de la commune, 76 % du département, 63 % de la région, 22 % de l'Etat (OIP/SOFRES, 1991). Le faible score de l'Etat manifeste, en dehors d'autres facteurs d'explication sur lesquels nous reviendrons, qu'à ce jeu l'Etat demeure perçu comme un non-lieu, un non-territoire, comme une entité abstraite à laquelle il est difficile de s'identifier.

Troisième et dernière donnée de base, l'Etat, les collectivités territoriales ont une histoire. Vérité d'évidence que l'on oublie trop souvent. Derrière les mêmes mots — Etat, région... — se cachent des réalités différentes selon les moments. La région de 1991 n'a pas le visage que lui prévoyaient les textes de 1982, encore moins ceux de 1972. L'institution, en fonctionnant, s'est façonnée, a imposé une réalité et une image. L'Etat n'a pas le même poids, le même degré ni les mêmes formes d'intervention en 1990 qu'en 1945. Du point de vue qui nous occupe, en suivant Rosanvallon¹, on peut facilement distinguer quelques périodes décisives : l'Etat des trente glorieuses, instituteur de l'économique et du social, dont l'image s'érousse lentement pour se détériorer nettement à la fin des années 60 ; l'Etat instigateur, régulateur d'une nouvelle société bientôt concurrencée dans l'imaginaire populaire par les espoirs soulevés à la fin des années 70 par le programme commun ; l'Etat, redevenu pour un temps, en 1981, instituteur rigide de l'économie avec, très vite, le retour à un rôle plus modeste de régulateur de l'économie, de gestionnaire des solidarités, de redistributeur, à son corps défendant ou non, des pouvoirs entre les diverses collectivités territoriales. On ne saurait étudier l'évolution des attitudes des Français sans garder en mémoire les histoires croisées des diverses collectivités territoriales.

Dans ce contexte, l'analyse des opinions des Français sur la décentralisation peut s'articuler autour de deux grands paradoxes.

1. P. Rosanvallon, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

LE PLÉBISCITE DES RÉGIONS

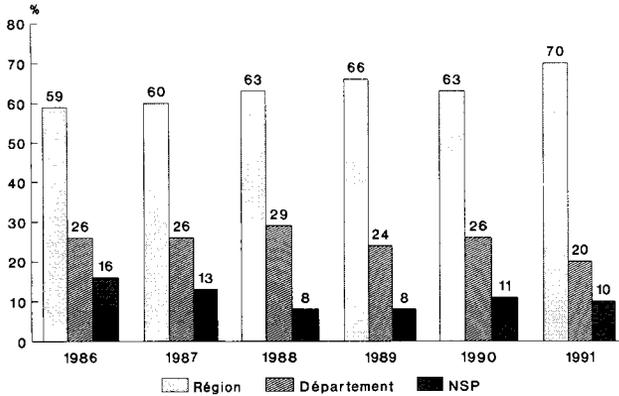
Premier paradoxe. — A l'heure de la réforme de 1982, les spécialistes des questions de décentralisation¹ parlent tous du non-choix qui a été opéré entre région et département et ceux qui se hasarrent à des pronostics tranchent, le plus souvent, en faveur du département. Aujourd'hui encore, certains politologues n'hésitent pas à traiter la région de « territoire accessoire tant politiquement qu'institutionnellement »². Face aux professionnels de la politique et aux savants, l'opinion a choisi, très vite et très nettement, la région. Dès 1986, année des premières élections régionales au suffrage universel, l'opinion, toutes catégories sociales, familles politiques et régions confondues, voit dans la région et non dans le département, l'unité politique et administrative d'avenir (fig. 1). Donnée significative, à cette date leur enthousiasme dépasse celui même des élus régionaux (en 1986, 59 % des choix en faveur de la région, 26 % en faveur du département dans le grand public, 54 % en faveur de la région, 41 % en faveur du département chez les élus régionaux) (OIP, 1986). Dès 1985, les deux tiers des Français se prononcent pour la régionalisation et de 1985 à 1991 les opinions les plus favorables à cette politique augmentent en nombre significatif dans toutes les catégories d'agglomération, toutes les familles politiques et tous les groupes sociaux (fig. 2).

On pourrait multiplier les indications de la confiance accordée aux régions. Donnons-en deux exemples entre autres : l'optimisme dans l'avenir des régions n'a cessé de progresser depuis 1985 (+ 8 points de 1985 à 1991), et dépasse largement aujourd'hui l'optimisme dans l'avenir de la France (54 % pour la région, 42 % pour la France) (OIP, 1991) ; en dépit des réalités et des sentiments partagés par les spécialistes de ces questions, les Français, interrogés sur les institutions bénéficiaires de la décentralisation, placent en tête, et de façon très nette, la région (62 %), puis le département (28 %) et enfin la commune (10 %) (OIP, 1991).

Pourquoi, contre toute attente, ce plébiscite des régions par l'opinion ? Pour un faisceau de raisons qui vont parfois à l'encontre de certaines intuitions de départ. Le choix de la région ne se pose

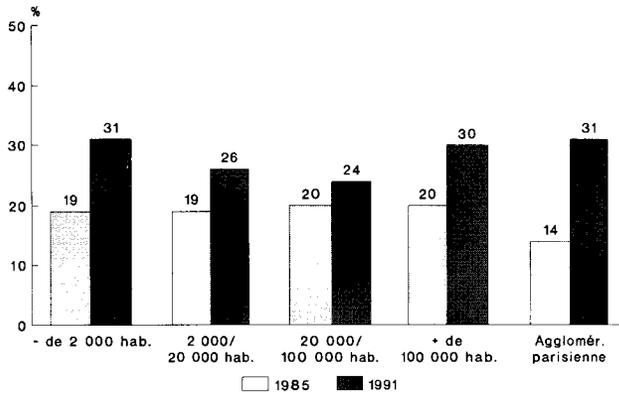
1. Cf. par exemple, P. Grémion, Région ou département, les raisons d'un non-choix, *Intervention*, n° 3, mars-avril 1983.

2. P. Allières, Que sont nos notables devenus ?, *Faire le politique : le chantier français*, Paris, Autrement, 1991, p. 111.



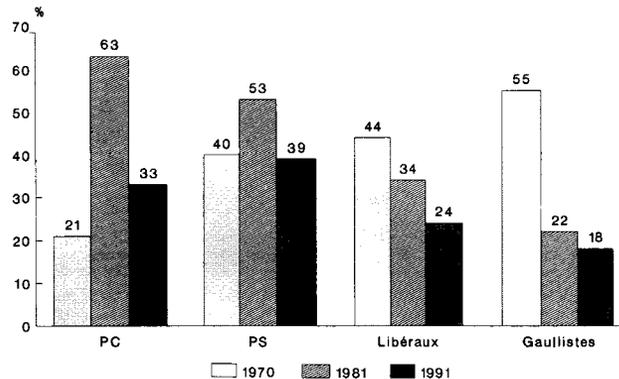
Sources : Enquêtes OIP 1986/87/88/89/90 et 1991

FIG. 1. — Unité administrative et politique de l'avenir



Sources : Enquêtes OIP 1985 et 1991

FIG. 2. — Le soutien à la régionalisation (% de réponses « tout à fait favorable » selon la catégorie d'agglomération)



Sources : Enquêtes nationales auprès des 21 ans et + - 1970: SOFRES/CII - 1981: SOFRES/L'Expansion - 1991: OIP/SOFRES

FIG. 3. — Confiance dans un organisme d'Etat (selon la proximité partisane)

pas, dans la plupart des cas, en termes de revendication d'identité. L'identité régionale (12 %) est encore loin de rivaliser avec l'identité communale (40 %) et l'identité nationale (39 %) dans la façon dont se définissent spontanément les Français (OIP, 1991). Le choix de la région ne s'établit pas, non plus, dans la quasi-totalité des cas, en termes d'affirmation ou de réaffirmation d'un régionalisme culturel tel qu'on l'avait vu resurgir après 1968, encore moins en termes d'opposition à l'intégration nationale : en 1989, l'appartenance à un mouvement régionaliste ne dépasse 1 % dans aucune région, l'idée d'une participation éventuelle à une association de ce type ne séduit que 17 % de l'opinion en moyenne et n'atteint le quart des personnes interrogées qu'en Alsace ou dans le Nord - Pas-de-Calais. Ce sont là, en tout état de cause, des scores très inférieurs à ceux recueillis par toutes les autres associations. A titre d'indication, notons que les associations de défense de l'environnement, qui ont parfois servi de substitut à certains mouvements régionalistes, suscitent 3 % et 51 % de participation réelle ou éventuelle (OIP, 1989).

La réforme de 1982 a donné lieu, en réalité, au renforcement d'un régionalisme fonctionnel. Renforcement et non naissance car la relecture de données plus anciennes révèle que les Français sont acquis, depuis longtemps, à la région. En 1963, les deux tiers du public trouvaient que l'idée de diviser la France en régions constituait une initiative intéressante à suivre (32 %) ou à encourager vivement (33 %) (IFOP/DATAR) ; en septembre 1968 (IFOP), si 38 % des Français se déclarent opposés à la transformation du Sénat, 59 % d'entre eux s'affirment favorables, en revanche, à la création des régions.

Le fait qu'il s'agisse d'un régionalisme fonctionnel et non identitaire explique, en grande partie, la satisfaction très forte du public à l'égard du découpage actuel des régions : en 1985 les deux tiers des Français se prononçaient pour le maintien tel quel du nombre des régions (SOFRES/journaux de province) ; en 1991 cette opinion reçoit l'agrément des quatre cinquièmes de l'échantillon (OIP, 1991). Aux yeux du public le problème n'est ni la taille ni même la composition des régions. Contrairement à une idée répandue, seule une faible part de l'opinion (13 % en moyenne) se montre suffisamment mécontente du découpage actuel pour souhaiter un autre rattachement régional pour son département. Ajoutons que les désirs de sécession ne sont pas nettement plus sensibles dans les départements les plus volontiers cités à ce propos : seuls 22 % des habitants de la Loire-Atlantique, par exemple, souhaiteraient que leur département sorte des Pays de la Loire (OIP, 1986).

Les raisons du régionalisme fonctionnel sont de deux ordres, en partie contradictoires. Pour certains Français, les plus nombreux, la région constitue essentiellement une source supplémentaire de subside, nous y reviendrons. Pour les autres, les éléments de la société les plus dynamiques ou les plus largement dotés de capital culturel et matériel, à l'heure où l'Europe déplace les lieux de décision à Bruxelles et favorise la coopération interrégions européennes, la région apparaît, incontestablement, comme l'échelon de la modernité et de l'innovation, comme le lieu de la plus grande liberté d'entreprendre. Ce n'est pas un hasard si, comme nous l'avons montré¹, les soutiens au développement régional et à la construction européenne se forment selon les mêmes logiques sociales, celles de l'intérêt bien compris et de la compétence socioculturelle : c'est chez les cadres, les diplômés du supérieur et, à groupe social égal, chez les détenteurs des revenus les plus élevés que se recrutent les plus ardents défenseurs de l'Europe et de la région.

Le succès de la région tient, sans aucun doute, à l'amalgame entre ces deux types de motivation. Reste que le second groupe s'est rallié plus vite à la région que le premier : en 1985 on observait 15 % et 20 % d'opinions tout à fait favorables à la régionalisation chez les agriculteurs et les cadres supérieurs ; en 1991 ils sont 34 % dans les deux groupes à partager cette attitude (OIP, 1985/OIP, 1991).

Contradiction apparente, le plébiscite en faveur de la région ne s'accompagne pas du désir de disparition des départements. Entre la suppression des départements pour ne laisser subsister que deux échelons, la région et la commune, ou le maintien des départements, les choix sont sans ambiguïté : 78 % de l'opinion se prononce en faveur du maintien du *statu quo*. Ce n'est pas là pur conservatisme car, en revanche, une proportion très forte des mêmes Français accepte, dans le même temps, le regroupement des communes (65 %) (SOFRES/Institut de la Décentralisation). Pour un peu on serait tenté de croire que le public joue simplement la carte du dépérissement naturel des départements.

Le maintien du *statu quo* renvoie, par ailleurs, au rôle de banquier des autres collectivités locales que la très grande majorité de l'opinion prête à la région : en 1990, 78 % des Français estiment que la région est là pour aider départements et communes à réaliser leurs projets et non pour mettre en œuvre les siens ; 56 % d'entre eux privilégient le saupoudrage des ressources régionales plutôt que leur

1. Cf. A. Percheron, Les Français et l'Europe : acquiescement de façade ou adhésion véritable ?, *Revue française de Science politique*, vol. 41, n° 3, juin 1991.

mobilisation autour de quelques actions d'envergure. Comme attendu, les défenseurs du saupoudrage se recrutent dans les milieux les plus défavorisés économiquement et culturellement (63 % et 60 % des « pro-saupoudrage » chez les ouvriers et les agriculteurs contre 42 % chez les cadres supérieurs : 64 % chez les non-diplômés contre 40 % chez les diplômés du supérieur) (OIP, 1990).

« NEAR IS BEAUTIFUL »

Second paradoxe. — Le oui à la décentralisation et à la régionalisation s'inscrit, à coup sûr, dans une transformation des modes de relation à l'Etat et dans une volonté de redistribution des compétences entre celui-ci et collectivités locales, mais ne signifie pas, aux yeux de l'opinion, le désengagement de l'Etat de toutes ses responsabilités.

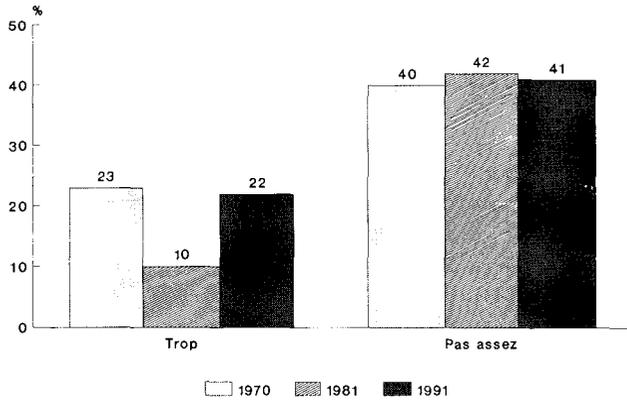
L'Etat, nous l'avons dit, se prête moins à l'identification que les autres collectivités territoriales. Sans aucun doute. Mais l'importance de l'écart entre les proximités à la région ou à l'Etat en 1991 (41 points d'écart) révèle aussi l'ampleur de la distance qui s'est installée entre le citoyen et l'Etat. Une comparaison des attitudes du public dans le temps est, ici, tout à fait éclairante : en 1970, 51 % des personnes interrogées, à peine plus de la majorité, considéraient l'Etat comme « quelque chose de lointain », en 1991 les trois quarts d'entre elles (74 % exactement) sont dans ce cas, soit une augmentation de 23 points de pourcentage (SOFRES/CU - OIP/SOFRES). Ce détachement des citoyens par rapport à l'Etat est confirmé par la baisse de confiance que ces derniers manifestent à l'égard d'un organisme d'Etat (41 % en 1970, 43 % en 1981, 26 % en 1991) (SOFRES/CU - SOFRES/L'Expansion - OIP/SOFRES).

Pourtant, deux précisions doivent être immédiatement ajoutées : en premier lieu, la confiance ne s'est pas muée en méfiance, mais graduellement en indifférence (20 % de ni-confiance/ni-méfiance en 1970, 32 % en 1981, 40 % en 1991) ; deuxièmement, l'Etat, entité abstraite, non identificatoire, n'en est pas moins regardé à travers des lunettes politiques et les attitudes à son égard se modifient selon que « sa » famille politique exerce le pouvoir ou non. Là encore, la comparaison dans le temps est révélatrice. Confiance et proximité ont, il est vrai, diminué dans toutes les classes d'âge, tous les groupes sociaux, toutes les familles politiques entre 1970 et 1991, mais la variable partisane est celle qui introduit les plus grandes différences et celles-ci grandissent en fonction du degré d'opposition au Gouvernement : 7 points de proximité en moins entre 1970 et 1991 chez les socialistes,

11 chez les communistes, 27 dans la famille libérale, 33 dans la famille gaulliste (OIP/SOFRES, 1991).

L'analyse de la confiance à l'égard d'un organisme d'Etat, avec 1981 comme point supplémentaire de comparaison, est plus significative encore du phénomène (fig. 3). A gauche, 1981 provoque un bond considérable de la confiance dans l'Etat : pour les communistes, l'euphorie dure peu et ne va pas au-delà de leur participation au Gouvernement (baisse de 30 points de la confiance entre 1981 et 1991) ; pour les socialistes, en revanche, les désillusions sont réelles mais moindres (14 points de diminution de 1981 à 1991) et c'est chez eux, aujourd'hui encore, que la confiance connaît son score le plus élevé. A droite, la confiance diminue régulièrement de 10 points entre 1971 et 1981, puis entre 1981 et 1991 au sein de la famille libérale. L'éloignement avec le pouvoir en place augmente graduellement avec le temps passé dans l'opposition. Au sein de la famille gaulliste, en revanche, la rupture est brutale et immédiate (33 points de confiance en moins entre 1970 et 1981, 4 points entre 1981 et 1991). L'arrivée des socialistes au pouvoir est vécue par eux non seulement comme l'arrivée des ennemis dans la place, mais aussi comme la trahison d'une Constitution dont ils se sentent, à tort ou à raison, les gardiens et les héritiers exclusifs. Le renversement des attitudes à l'égard d'un organisme d'Etat consacre aussi le ralliement de la famille gaulliste au libéralisme économique.

Il serait faux de ne considérer que l'effet du contexte politique. Les attitudes des Français traduisent également leur lecture de la décentralisation et de la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales souhaitées par eux. L'opinion accepte majoritairement un accroissement des pouvoirs locaux, avec un net plus accordé à la région et aux communes par rapport au département (respectivement 55 % de réponses dans le cas des deux premières collectivités citées contre 44 % pour la dernière) (OIP/SOFRES, 1991) ; de même le public s'accorde-t-il nettement pour juger que la région n'intervient pas assez dans la vie économique de la région (47 % de « pas assez » contre 4 % de « trop » et 30 % de « juste comme il faut ») (OIP/SOFRES, 1991). Pour autant cela ne signifie pas une acceptation du désengagement de l'Etat : une proportion égale ou presque de Français estime que l'Etat lui non plus n'intervient pas assez dans la vie économique du pays (41 %, soit 6 points de moins seulement que pour la région), et une comparaison dans le temps montre que, sur ce point, l'opinion n'a pratiquement pas varié de 1970 à aujourd'hui, hormis la parenthèse de l'immédiat après alternance de 1981 (fig. 4).

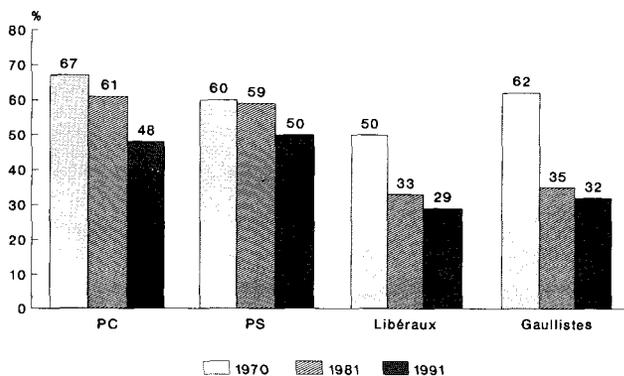


Sources : Enquêtes nationales auprès des
21 ans et + - 1970: SOFRES/CII - 1981:
SOFRES/L'Expansion - 1991: OIP/SOFRES

FIG. 4. — L'Etat intervient « trop » ou « pas assez »
dans la vie économique du pays

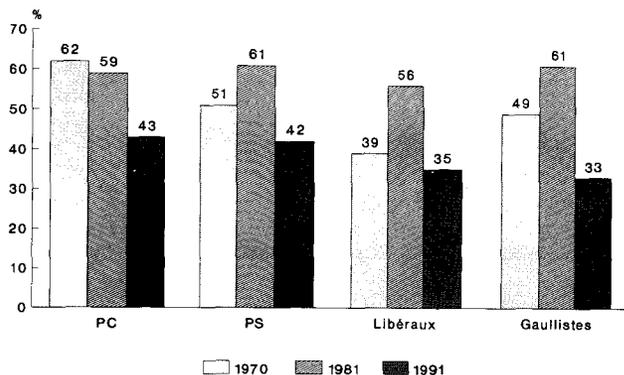
Recours à un Etat-providence, à une région-providence dans une situation de crise économique persistante, sans doute. Mais derrière ces réponses globales se cachent des phénomènes plus complexes. Un examen des opinions en 1991 sur l'intervention de l'Etat dans deux domaines sensibles, les transports (chemins de fer, autoroutes) et l'enseignement, révèle des attentes très fortes à son égard. 79 %, 78 % et 85 % des régionaux se déclarent favorables à une prise en charge « totale ou très large » par l'Etat de ces secteurs d'activités (OIP, 1991). Ceci dit, l'évolution des opinions depuis 1970 révèle un glissement très net, dans tous les groupes sociaux et toutes les familles politiques (fig. 5 et 6), d'une prise en charge « totale » à une prise en charge « très large » par l'Etat dans tous ces secteurs d'action traditionnels. De 1970 à 1991, l'idée d'un partage des responsabilités a fait son chemin (tableau 1). Au profit de qui ? De la région en priorité, mais aussi, dans certains cas, des communes ou plus rarement des départements (OIP, 1991).

Derrière la distribution des compétences entre les diverses collectivités se lit une bonne appréciation du degré de généralité des domaines d'intervention évoqués, mais aussi un appel à une logique de proximité dans la gestion des problèmes touchant au cadre de vie et à l'aménagement du territoire. Les enquêtes de l'OIP 1991 sur ces thèmes en offrent de nombreuses illustrations, parmi lesquelles nous en retiendrons trois particulièrement significatives.



Sources : Enquêtes nationales auprès des 21 ans et + - 1970: SOFRES/CII - 1981: SOFRES/L'Expansion - 1991: OIP/SOFRES

FIG. 5. — L'Etat doit s'occuper en totalité de l'enseignement (selon la proximité partisane)



Sources : Enquêtes nationales auprès des 21 ans et + - 1970: SOFRES/CII - 1981: SOFRES/L'Expansion - 1991: OIP/SOFRES

FIG. 6. — L'Etat doit s'occuper en totalité du chemin de fer (selon la proximité partisane)

TABLEAU 1
Les échelons de décision

Question : Pour chacun des sujets suivants, à quel échelon doivent être prises les décisions ? (en %)

	<i>La commune</i>	<i>Le département</i>	<i>La région</i>	<i>L'Etat</i>	<i>Sans opinion</i>
Le tracé des TGV	7	12	29	45	7
Le tracé des autoroutes	6	22	35	32	5
La création des universités	5	25	35	29	6
Les hôpitaux	8	32	32	23	5
Les types de formation à développer	14	27	31	17	11
La création des zones industrielles	28	29	30	7	6
La création de grands centres commerciaux	36	34	20	3	7
Le maintien d'activités dans les zones rurales	36	28	23	6	7
Le soutien aux activités économiques locales	37	26	21	8	8
La création de nouveaux ensembles d'habitation	58	22	12	3	5

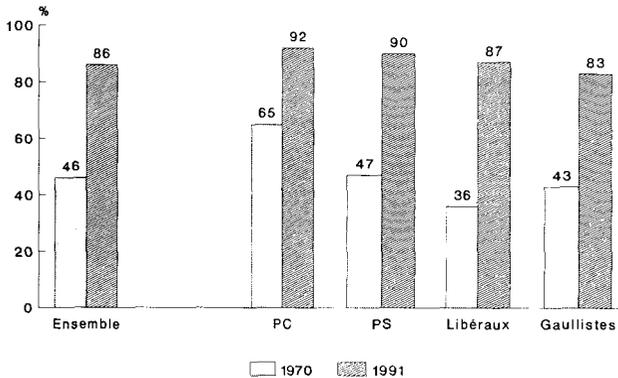
Source : Enquête nationale OIP, 1991.

Premier exemple : interrogés sur le type de communes et de villes à privilégier en matière d'aménagement, les Français placent en tête, dans leurs réponses, non seulement les banlieues (32 %), mais aussi les petites villes ou les villages (35 %) ; ils donnent même un léger avantage à ces derniers. Par là ils désignent l'existence, à leurs yeux, non d'une seule mais de deux questions également sensibles : le désordre péri-urbain, la désintégration du tissu rural (OIP, 1991). Le local, ici, est pris en son sens plein et non, comme c'est trop souvent le cas, comme le synonyme du seul espace rural.

Deuxième exemple : l'opinion ne conteste nullement l'importance pour le développement des régions, des universités (citées en premier), des TGV, des autoroutes et des aéroports mais, en cas de choix imposé entre grands équipements ou équipements de proximité, elle donne massivement (rapport des réponses : deux

tiers/un tiers) sa préférence aux équipements de proximité : aux trains et aux routes de desserte locale plutôt qu'aux autoroutes et aux TGV, aux centres universitaires locaux plutôt qu'aux grandes universités... Les raisons avancées pour justifier la création d'un centre universitaire près de chez soi explicitent la logique de proximité à laquelle renvoient de tels choix : pour 46 % des personnes interrogées, il s'agit avant tout de pouvoir garder les jeunes près de leur famille, pour 26 % et 12 % seulement d'entre elles d'améliorer la qualité de l'enseignement ou d'attirer des entreprises (OIP, 1991).

Dernier exemple, le plus révélateur peut-être : 86 % des Français se prononcent en 1991 pour le maintien de services publics (poste, police, écoles, lignes de chemin de fer) dans certaines communes ou certains quartiers même s'ils sont déficitaires (OIP, 1991). Une comparaison avec les réponses à une question voisine posée en 1970 (seules les lignes de chemin de fer étaient mentionnées) révèle l'ampleur de l'évolution des opinions sur un tel sujet. En 1970, les réponses se partagent également (46 % des réponses dans chaque cas) entre le maintien ou la fermeture des lignes déficitaires. L'importance du maintien des services publics de proximité à tout prix est une idée qui a gagné 20 points de pourcentage en vingt ans. Au surplus, la prise en compte de la variable partisane révèle que la transformation des mentalités sur ce point est aussi radicale ou presque dans toutes les familles politiques (fig. 7).



Sources : Enquêtes nationales auprès des 21 ans et + - 1970 : SOFRES/CIH - 1991 : OIP

FIG 7. — Pour le maintien de certains services publics, même s'ils sont déficitaires

Au renversement des attitudes en matière d'aménagement par l'État, aux attentes fortes posées en termes de logique de proximité, on peut trouver plusieurs sources d'explication : l'idée simple que l'on a déjà beaucoup supprimé d'écoles, de lignes secondaires de chemin de fer, et qu'il faut, aujourd'hui, sauver celles qui restent ; le repli en période de crise sur le proche, le local, l'affectif, avec la résurgence du mythe d'un âge d'or, celui d'une France rurale heureuse et sans problème ; l'uniformisation des modes de vie et le désir de pouvoir vivre partout dans des cadres de vie comparables, d'où le succès de l'essaimage des centres universitaires, d'où la satisfaction manifeste à l'égard des politiques culturelles régionales. D'autres raisons encore, mais peu importe.

L'essentiel tient dans la redistribution des compétences entre l'État et les collectivités locales qui paraît s'esquisser. Au-delà de la persistance des demandes en faveur d'un État-providence doublé, si possible, d'une région, d'un département, d'une commune-providence, se dessine une nouvelle répartition des rôles de chacun. Aux collectivités locales, et à la région en tout premier lieu, reviendraient une bonne part de l'aménagement du futur et le pouvoir d'initiative pour transformer le cadre de vie des Français. À l'État resteraient quelques grands secteurs d'intérêt national (le tracé des rpv et des autoroutes notamment), mais reviendrait aussi une nouvelle fonction, celle de protecteur des secteurs fragiles et non rentables à sauvegarder pour maintenir des conditions de vie acceptables et, si possible, comparables sur l'ensemble du territoire national. L'idée serait celle d'un service public entendu au sens nouveau et fort non simplement d'un service dépendant de l'État et ouvert au public, mais rendu au public par l'État. À la place de l'État modernisateur, à côté de l'État-providence apparaîtrait un État sauvegarde, gardien du patrimoine du cadre de vie de tous les Français.

LISTE DES ENQUÊTES UTILISÉES

ENQUÊTES OIP

Les enquêtes par sondage de l'OIP sont de deux types :

- Des enquêtes régionales réalisées auprès des régions partenaires (16 en 1986, 17 en 1987, 18 en 1989, 19 en 1990, 20 en 1991). Ces enquêtes reposent sur des échantillons représentatifs de la population (échantillons de 700 individus) de chaque région selon la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de famille), et par stratification des

départements et des catégories d'agglomération. Les résultats donnés pour 1986, 1988, 1990, sauf exception, reposent sur le calcul de moyennes pour l'ensemble des régions concernées. Le terrain d'enquête est conduit par les instituts BVA, CSA, L. Harris, IFOP, SOFRES.

- A ces enquêtes régionales s'ajoutent en 1985, 1987, 1989 et 1991 des enquêtes nationales sur des échantillons de 2 000 individus (15 ans et plus) représentatifs de la population française par la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de famille), et par stratification des départements et des catégories d'agglomération. Les résultats donnés pour 1985, 1987 et 1989, sauf exception, reposent sur des moyennes calculées sur les enquêtes régionales et les enquêtes nationales ; pour 1991 les résultats, à des fins de comparaison dans le temps, sont tirés de l'enquête nationale.

Les enquêtes de l'OIP sont citées de la façon suivante : le sigle OIP suivi de l'année de réalisation (OIP, 1986, OIP, 1987...).

A ces enquêtes s'ajoute, pour 1991, un sondage commandé à l'OIP par le conseil régional de Picardie à l'occasion du Colloque « 1972-1992, deux décennies de régionalisation » (Amiens, 17-18 octobre 1991), et réalisé par la SOFRES sur un échantillon représentatif par la méthode des quotas de la population française (2 000 individus de 15 ans et plus) ; enquête citée comme OIP/SOFRES, 1991.

AUTRES ENQUÊTES

Aux enquêtes de l'OIP s'ajoutent des données extraites des enquêtes par sondages suivantes :

- Enquête IFOP réalisée pour la DATAR en 1963 auprès d'un échantillon national représentatif de 4 700 individus de 21 ans et plus. Enquête citée comme enquête IFOP/DATAR. Cf. pour la publication des résultats *Sondages*, n° 1, 1965.
- Enquête IFOP pré-référendum réalisée en septembre 1968 auprès d'un échantillon national représentatif selon la méthode des quotas. Enquête citée comme IFOP. Cf. pour la publication des résultats *Sondages*, n° 1-2, 1969.
- Enquête SOFRES pour le comité interministériel pour l'information sur « Les Français et l'Etat » réalisée en 1970 auprès d'un échantillon national représentatif des 21 ans et plus selon la méthode des quotas. Enquête non publiée. Enquête citée comme SOFRES/CI.
- Enquête SOFRES commandée par *L'Expansion* et réalisée en août 1981. Enquête sur un échantillon national représentatif de 1 000 individus de 18 ans et plus selon la méthode des quotas. Enquête citée comme SOFRES/*L'Expansion*.
- Enquête SOFRES commandée en 1985 par un groupe de journaux de province et réalisée auprès d'un échantillon national représentatif de

1 000 individus de 18 ans et plus selon la méthode des quotas. Enquête citée comme SOFRES/journaux de province.

- Enquête SOFRES commandée par l'Institut de la Décentralisation en mai 1991 à l'occasion d'un colloque sur la décentralisation. Enquête réalisée auprès d'un échantillon national représentatif de 1 000 individus de 18 ans et plus selon la méthode des quotas. Enquête citée comme SOFRES/Institut de la Décentralisation.

Tous les résultats des enquêtes de 1981 et de 1991 utilisés à des fins de comparaison avec 1970 ont été recalculés sur des populations de 21 ans et plus. Nous remercions Jérôme Jaffré d'avoir bien voulu nous aider à effectuer ce travail pour l'enquête de 1981.

RÉSUMÉ. — L'article présente l'évolution dans le temps des opinions du grand public sur la régionalisation et la décentralisation. Il met en évidence le plébiscite de la région par l'opinion et la transformation profonde des attitudes à l'égard de l'État. La distance prise à l'égard de l'État renvoie à des demandes fortes en faveur de politiques fondées sur une logique de proximité.

CHARLES MILLON

L'imbrication des pouvoirs, limite pour la démocratie

La décentralisation est désormais assez ancienne pour qu'une analyse objective de ses réussites et de ses limites puisse être tentée, de manière à déterminer dans quelle mesure les lois adoptées auront réellement changé les structures administratives que nous avons héritées de tant de siècles de centralisme. Il n'est pas évident, en effet, que le bilan actuel de la décentralisation réponde aux attentes qu'avait fait se lever le projet décentralisateur : il importe de s'interroger sur la nature des obstacles qui ont été rencontrés, sur la nature des résistances qui sont apparues, et de prendre nettement conscience des mécanismes politiques qui ont remplacé les anciennes habitudes.

L'expérience de la décentralisation, si elle est clairement analysée, doit permettre d'adapter certains comportements, de rationaliser un certain nombre de pratiques, fondés aujourd'hui sur des contradictions nées de l'application des lois de décentralisation. De même qu'un scientifique adapte ses expériences en fonction des résultats qu'il a pu observer jusque-là, de même les politiques doivent reformuler la décentralisation en dénonçant un certain nombre de vices cachés du nouveau système administratif et territorial, qui l'empêchent de fonctionner aussi bien qu'il devrait.

Le plus évident et le plus lourd de conséquences de ces vices cachés de notre mécanique administrative tient à l'imbrication trop étroite des différents niveaux de pouvoir nés de la décentralisation. Les modalités du transfert et de la répartition des compétences entre les diverses instances de responsabilité publique qui existent au sein de la République n'ont pu éviter, ici ou là, que des empiète-

ments fâcheux ne se produisent, là où ils n'avaient pas été souhaités par le législateur. L'examen des rapports qui se sont établis entre les différentes collectivités locales et l'Etat met en évidence ces empiètements, ainsi que leurs conséquences immédiates, ou induites à terme.

L'existence de plusieurs niveaux de responsabilité publique est en soi une bonne chose : elle permet une régulation des politiques menées au niveau local, car elle tempère démocratiquement leurs excès possibles, en empêchant que ne se constituent de véritables tyrannies locales. De même, il faut souligner les aspects bénéfiques de l'imbrication relative des différents pouvoirs en présence : elle autorise, dans bien des domaines, une action concertée entre les différentes collectivités territoriales et l'Etat. En outre, l'analyse des phénomènes de pouvoir que nous connaissons actuellement ne peut se faire d'une manière synchronique, en oubliant que le plus souvent nous avons affaire à un état temporaire d'une évolution progressive qui est en cours. Il est évident que l'on ne passe pas du jour au lendemain d'un Etat centralisé à un Etat décentralisé, par un simple texte de loi. La mutation est trop profonde, dans bien des domaines, pour ne pas nécessiter un certain nombre de paliers, un certain nombre de formules intermédiaires, qui sont celles que nous connaissons aujourd'hui. L'analyse des déficiences ou des dérives des structures politiques et administratives actuelles ne doit donc à aucun moment ressembler à une condamnation, ou à un constat d'échec : au contraire, elle doit souligner le fait que les problèmes rencontrés sont avant tout temporaires. Ils jalonnent les diverses étapes du parcours que nous devons accomplir pour réaliser la décentralisation. Chacun d'eux nous invite en fait à pousser plus avant, chacun d'eux nous invite à nous engager plus profondément dans une dynamique décentralisatrice.

L'imbrication actuelle des différents pouvoirs est sensible essentiellement dans deux domaines, qu'il peut être utile de séparer, pour analyser plus précisément chacun d'entre eux : le fonctionnement des différentes administrations, et le financement de leurs politiques. Mais il n'est pas inutile, pour fonder cette analyse, de rappeler rapidement quels sont les fondements théoriques de la décentralisation.

La décentralisation se fonde sur un principe essentiel, qui est le principe de subsidiarité, et sur une logique d'application, qui est la logique des blocs de compétences.

Le principe de subsidiarité demande que les charges de fonctionnement d'un service soient assurées au plus près possible de celui qui en bénéficie, par la plus petite collectivité à même de

l'assurer. Seules les tâches qui ne peuvent être assurées au niveau communal doivent revenir au département ou à la région, seuls les services qui ne peuvent être assurés au niveau régional doivent remonter jusqu'à l'Etat. Le principe de subsidiarité permet de donner à la structure administrative de la République le plus de souplesse et le plus d'adaptabilité possible. Il est au cœur du projet même de la décentralisation. Il assure au citoyen une meilleure maîtrise des politiques qui concernent sa vie quotidienne, en rapprochant le centre de décision, autant qu'il est possible, de l'échelon local.

La logique d'application de la décentralisation est celle des blocs de compétences, dont l'importance se comprend d'elle-même. Cette logique, qui doit présider à la répartition entre les diverses collectivités, depuis l'Etat jusqu'aux communes, de certaines prérogatives et des charges qui y affèrent, est une logique précisément conçue pour éviter au maximum les empiètements de pouvoir d'une collectivité sur une autre, qui risquent à l'évidence de créer un certain nombre de conflits, préjudiciables à l'efficacité des politiques menées et contraires aux intérêts des administrés. Dans de tels conflits de responsabilités, et là même où il ne serait pas directement partie prenante, l'Etat ne pourrait que retrouver son rôle arbitral, restaurant ainsi implicitement sa tutelle. Pire, en l'absence d'une répartition précise des compétences, et même sans intervention arbitrale de la part de l'Etat, il est bien évident que tout conflit de pouvoirs tendrait à instituer progressivement une hiérarchie entre les collectivités aux prises les unes avec les autres. Or une telle hiérarchie conduirait à une recentralisation insidieuse, chaque échelon voyant sa politique déterminée à l'échelon supérieur, et l'organisation pyramidale du pouvoir reconstituant de fait la structure administrative descendante d'un Etat fortement centralisé. Le risque serait important de construire alors peu à peu une organisation territoriale quasi féodale : chaque échelon territorial répondant devant l'échelon supérieur, dans un emboîtement en forme de pyramide. Au lieu de cela, la logique des blocs de compétences instaure un système de complémentarité entre les différentes responsabilités attribuées à des collectivités différentes, évitant de superposer des instances de décision chargées des mêmes domaines.

La décentralisation devait donc nous préserver à la fois du centralisme direct et d'un nouveau modèle féodal qu'aurait constitué un centralisme indirect. Elle l'a fait, pour une part. Mais l'Etat ne se sépara pas dans les faits de toutes les prérogatives dont il aurait pu se défaire. Et un certain nombre de croisements de responsabi-

lités se sont produits, qui compromettent dans une certaine mesure la pratique et l'efficacité de la décentralisation, telle qu'elle avait été projetée. Mettant en cause *l'application* des lois de décentralisation, l'analyse des dysfonctionnements perceptibles comprend nécessairement une double dimension institutionnelle et humaine.

Institutionnelle tout d'abord, puisque n'ayant pas identifié clairement les parties de l'État qui devaient être transférées aux régions, on s'est contenté de mettre certains services, qui étaient ceux de l'État, « à la disposition » des nouvelles collectivités, sans qu'ils soient intégrés pour autant à une nouvelle hiérarchie explicite. Ils restent donc toujours sous l'autorité directe de l'État, même si la région est désormais habilitée à les utiliser, sans pour cela devoir obtenir à chaque fois l'aval de l'État. Les cas de confusion entre les deux hiérarchies sont nombreux, de même que les cas où les objectifs propres de la région et de l'État ne concordent pas exactement. Ces services sont alors amenés à défendre contre eux-mêmes leurs propres projets, avec en perspective une sorte de vertige digne des administrations kafkaïennes, vertige schizoïde pour ainsi dire, dès lors que les deux hiérarchies coexistantes ont des intérêts et des projets divergents. Les vices cachés de cette organisation ne tardent pas à se montrer : immobilisme, blocages, manque de suivi des politiques menées.

De plus, les moyens techniques mis à la disposition des régions par l'État peuvent être ponctuellement insuffisants, par suite d'une évolution locale mal prise en compte au niveau national. Dès lors, la gestion du service concerné restant de la seule compétence de l'État, la région est dans l'impossibilité de remplir d'une manière satisfaisante pour l'usager une tâche qui théoriquement lui a été déléguée. Il y aurait lieu de remettre en cause certaines de ces délégations d'autorité, et de les remplacer par de purs et simples transferts de compétences, qui comprendraient la maîtrise par la région des outils qui lui sont nécessaires pour accomplir ses nouvelles tâches. Cette évolution paraît à terme indispensable, car le système actuel de double tutelle ne saurait être longtemps utilisable. L'imbrication des pouvoirs ne peut avoir ici qu'une justification provisoire, et ne doit pas être considérée comme une solution pérenne.

Toutefois, en matière administrative tout particulièrement, la situation actuelle, telle qu'elle résulte de la décentralisation, correspond à une étape essentielle, et qu'il ne faut pas précipiter. Elle permet, par la progressivité même des transferts de compétences, d'engager une réattribution des services administratifs qui évite la multiplication d'administrations parallèles. Si, en effet, les régions s'étaient vues dans l'obligation de recruter leurs propres services

techniques ou administratifs, parallèlement aux services mis en place depuis longtemps par l'Etat, alors, à l'évidence, la décentralisation aurait été étouffée, et à terme condamnée, par l'inflation des frais de fonctionnement des collectivités locales. Comme il aurait été impossible de dissoudre dans le même temps les administrations nationales, même devenues inutiles, la République se serait trouvée dans la situation baroque de devoir financer deux administrations remplissant une même fonction. Plutôt que ce monstre à deux corps, mieux valait, dans un premier temps, une direction bicéphale.

De plus, la force d'inertie générée par une double administration juxtaposant deux structures quasiment parallèles, et pouvant se décharger l'une sur l'autre de leurs responsabilités communes, aurait été supérieure, en vérité, aux quelques effets ralentisseurs que peuvent avoir, sur certaines politiques particulières menées par les services actuellement placés sous leur double autorité, les divergences de vues entre l'Etat et les régions. Là où une double autorité produit quelques grincements, une double administration aurait conduit à des blocages, voire à une réelle remise en cause du processus de décentralisation.

Enfin, dans un certain nombre de cas, les régions n'auraient pas ressenti suffisamment le besoin de tel ou tel service précis, pour prendre à leur compte la mise sur pied d'une administration régionale spécifique, à moins d'engager par là des fonctionnaires sous-employés. Là encore, la mise à la disposition par l'Etat d'une partie de son administration a permis une économie de fonctionnaires importante, sans que cessent pour cela d'être assurées des tâches peu fréquentes, mais pour autant importantes.

Pourtant on voit bien que ces justifications provisoires d'une certaine imbrication des pouvoirs n'ont de sens que dans une perspective évolutive, et parce que les entrecroisements de compétences et de hiérarchies que nous connaissons permettent d'opérer un insensible transfert de l'Etat aux régions de l'ensemble des moyens dont elles devront à terme disposer. Il est clair qu'imaginer de figer la situation actuelle conduirait à perpétuer une organisation administrative temporaire et vraisemblablement non viable, qui contredirait l'esprit de la décentralisation en interdisant le plein exercice de leurs nouvelles fonctions par les collectivités locales.

Mais l'analyse des dysfonctionnements techniques de la décentralisation doit aussi comporter un volet plus psychologique, malgré les difficultés propres à cette approche moins institutionnelle. Il y a lieu de prendre en compte tout un ensemble de comportements plus sub-

jectifs que structurels, qui freinent un transfert réel des compétences aux collectivités locales. La descente à l'échelon local d'une gestion ou d'une programmation qui n'étaient jusque-là assurées que par l'administration centrale s'est heurtée à des résistances mentales fortes, qui tenaient moins à des oppositions délibérées qu'à l'inertie des habitudes de pensée, à des traditions gestionnaires tenaces, inévitables survivances des siècles de pratique administrative centralisée qu'a connus la France. Ces facteurs peuvent tout d'abord paraître plus difficiles à décrire. Ils ont partout souvent été analysés.

L'aménagement du territoire en serait un exemple : l'aménagement du territoire a longtemps été l'affaire d'arbitrages nationaux, qui se sont traduits par le déséquilibre que l'on sait entre Paris et la province, déséquilibre peu à peu combattu à partir des années 1950, mais par des mesures nationales, décidées et orchestrées depuis Paris, donc fondées sur une vision du territoire national centrée sur la capitale. 1950 voit l'élaboration des Programmes d'Action régionale et la création des Sociétés de Développement régional, que suivra en 1954 l'instauration des Régions de Programme, qui deviendront en 1960 des Circonscriptions d'Action régionale. Mais tous ces intitulés désignent des outils mis à la disposition du pouvoir central pour mener une politique de développement de la France, dont les priorités, les modalités, les répartitions continuent d'être déterminées depuis Paris. Par la suite, le rôle de la DATAR, créée par le décret du 14 février 1964, sera de veiller au développement régional par une structure d'action fortement déconcentrée, mais placée sous l'autorité directe du Premier ministre...

C'est ainsi que depuis 1950, jusqu'aux lois de décentralisation, l'Etat a élaboré toute une culture gestionnaire centralisée de l'aménagement du territoire, en formant des services dès l'origine habitués à penser et à agir en fonction, d'abord, du point de vue, voire dans l'intérêt de l'Etat. La nouvelle donne institutionnelle née de la décentralisation pouvait-elle immédiatement changer ces méthodes de pensée, ces règles d'évaluation et de priorités, ces principes généraux d'action qui guidaient jusque-là les politiques de l'administration centrale ? Difficilement. En reprenant à leur compte une pratique et une culture administrative élaborée par le pouvoir central, un certain nombre de collectivités locales ont, sans en avoir clairement conscience parfois, perpétué une tutelle implicite de l'Etat, et remis en cause de leur propre fait leurs nouvelles responsabilités. Sous une autre étiquette, l'on conservait un vin ancien dans des outres neuves. Les pratiques restaient inchangées, au risque de voir perdre le bénéfice attendu des lois de décentralisation.

On voit à quel point les problèmes d'imbrication des pouvoirs constituent, dans le fonctionnement même des collectivités territoriales, le premier point d'achoppement de la dynamique décentralisatrice : ils tiennent à la fois aux répartitions de compétences qui furent effectuées entre les différentes collectivités et à la manière dont celles-ci, mal préparées à les assumer, ont été parfois amenées à les exercer.

Mais l'imbrication des pouvoirs n'est nulle part plus sensible que lorsque se pose le problème du financement d'une politique, ou d'un investissement nouveau. C'est lorsqu'apparaissent les questions financières que les vices cachés du système administratif actuel se révèlent les plus pernicioeux. On touche ici au cœur véritable des imbrications de pouvoirs : les rapports qui s'établissent entre les différentes collectivités territoriales, ou entre les collectivités territoriales et l'État, s'organisent en fait en fonction de leurs besoins financiers réciproques, qui sont à l'origine de nouvelles interdépendances. Divers exemples pourraient en être allégués. Il suffira d'examiner le cas où l'État impose à certaines collectivités de partager à la fois ses choix et ses charges, et le cas plus complexe des financements croisés qui intéressent aujourd'hui la majorité des investissements importants consentis par les collectivités locales.

Pour ce qui concerne le fonctionnement des différentes administrations, la décentralisation tenta de mettre un peu d'ordre dans les situations les plus visiblement paradoxales : aussi les frais de fonctionnement des préfetures furent remis à la charge de l'État. Inversement le principe de subsidiarité réclamait que les charges de fonctionnement du plus grand nombre possible de services soient assurées au plus près des usagers, c'est-à-dire par les collectivités locales. Lors d'un nouvel investissement, la régulation des coûts de fonctionnement devait rester à la charge de celui qui projetterait l'équipement concerné.

Or le cas de l'éducation illustre avec évidence les contradictions financières du système actuel : en effet, dans le cadre des charges qu'il a décentralisées, l'État a continué de légiférer, voire même de réglementer, à sa guise, en laissant aux autres collectivités, désormais en charge, le soin de financer les dépenses qui pouvaient être induites par ses décisions. Dans le cas des lycées, les changements d'orientation, les changements de programmes, les créations de nouvelles sections, les objectifs unilatéralement adoptés dans la précipitation, et parfois sous la pression de la rue, ont été à l'origine d'une surcharge financière pour les régions, induite par la politique de l'État, sur laquelle elles n'avaient pas prise.

Dans le même temps, les efforts entrepris par les régions elles-mêmes, en faveur des lycées, pour tout ce qui est de leur ressort, ont connu, depuis la décentralisation, une augmentation sans rapport avec l'évolution des ressources que l'État a accepté de leur redistribuer pour compenser leurs nouvelles charges, lorsqu'il abandonna ses responsabilités. Le calcul est rapide à faire. La compensation financière accordée par l'État aux collectivités locales auxquelles il a transmis ses charges de fonctionnement en matière d'éducation a été intégrée dans la DGD, et a donc évolué au même rythme que la Dotation Générale de Fonctionnement (DGF), sans aucun lien avec l'évolution réelle des dépenses. En matière d'investissements, l'article 17 de la loi du 22 juillet 1983 instaurait deux dotations d'équipement scolaire : la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC). La progression de ces deux dotations est évidemment loin d'avoir suivi l'augmentation rapide des charges assumées par ces collectivités territoriales pour les constructions qu'ont imposées l'objectif des 80 % de bacheliers et l'état de délabrement avancé dans lequel l'État avait laissé le parc d'établissements secondaires, lorsqu'il l'avait légué aux régions et aux départements. Pour ce qui concerne les régions, les charges d'investissement ont représenté, en 1990, 15,5 milliards de francs, soit un tiers de leur budget total, et 28,7 % de plus qu'en 1989...

Un autre exemple caractéristique est celui des contrats de plans Etat-régions : l'État y impose en fait largement ses choix, et fait assurer leur financement, pour une bonne part, par les régions. En effet, l'État peut faire pression sur les collectivités locales, pour qu'elles adhèrent à ses projets, sous peine de paraître entraver elles-mêmes leur propre développement. Technique commode, pour l'État, qui lui permet de transférer discrètement ses charges. Le plan Université 2000 en serait encore un autre exemple, puisque l'État y transfère de cette manière 50 % de ses financements, et réclame des régions et de leurs partenaires territoriaux 12 milliards de francs sur cinq ans. Pourtant lourde pour les budgets régionaux, cette ponction de 2,4 milliards par an, utilisée pour de nouvelles constructions universitaires, aurait pu paraître infime en regard du budget colossal de l'État, qui s'élève annuellement à 1 200 milliards de francs, soit 500 fois plus...

A cette pratique, il faut pourtant reconnaître un certain nombre de principes positifs : le partage du financement entre l'État et les collectivités locales est parfaitement justifié, du fait que les équipements financés seront majoritairement utilisés par une certaine

fraction de la communauté nationale, dont il paraît dès lors raisonnable qu'elle y participe davantage que le reste de la Nation. Très concrètement, il n'est pas déraisonnable de la part de l'Etat de partager avec les collectivités locales qu'elle traverse les frais de construction d'une route. Ce partage du financement se justifie par le souci, essentiel, de rapprocher l'utilisateur du payeur. Il est juste que ceux qui emprunteront chaque jour la voie tracée paient davantage que ceux qui ne l'emprunteront qu'une fois. L'Etat, par ailleurs, qui doit développer le réseau de communications à l'intérieur du territoire national, doit y participer également, pour rendre possibles des opérations que les collectivités locales seules ne pourraient pas toujours mener à bien.

Néanmoins, tout, en l'espèce, dépend du mixte précis auquel Etat et collectivités seront parvenus : les financements croisés sont une affaire de dosage financier très précis, qui doit être soigneusement calculé, de manière à réaliser une répartition juste des coûts. Le risque est grand que l'Etat, qui possède les compétences essentielles en la matière, fasse payer par d'autres des équipements projetés par lui seul, en fonction d'impératifs qui lui sont propres. S'agissant toujours des routes, les plans Etat-régions sont parfois à l'origine d'étonnantes dérives : conservant seul la maîtrise d'ouvrage, l'Etat fait parfois financer très largement par les collectivités locales des voies qui relèvent toujours du réseau national.

On trouve même le cas où l'Etat finance lui-même moins de 18,6 % du coût total des travaux. Or, ces mêmes travaux rapportent dans le même temps au budget de l'Etat 18,6 % de TVA. Ainsi, l'Etat peut paradoxalement avoir intérêt à engager des dépenses massives, puisqu'il n'y entrera que pour une part minimale, moindre que le bénéfice qu'il en tirera par l'impôt. Dans ces situations baroques, dont on pourrait citer quelques exemples fameux sur la région Rhône-Alpes, plus l'Etat « dépense », plus l'Etat s'enrichit. L'imbrication des pouvoirs a ici non seulement l'effet pernicieux de séparer la collectivité qui décide des travaux de celle qui les paie, mais elle permet même à une collectivité de décider, pour d'autres, de travaux sur lesquels elle-même gagnera de l'argent. De tels imbroglios financiers sont les suites du maintien trop systématique de la tutelle de l'Etat sur tout ce qui est du domaine de l'équipement du territoire.

Il reste à étudier maintenant les phénomènes d'imbrications de pouvoirs dus à la pratique généralisée des financements croisés entre les diverses collectivités locales, avec ou sans la participation de l'Etat. Là encore, les financements croisés se justifient par la néces-

sité de rapprocher l'usager du payeur. Mais ils ont une autre justification : celle de permettre à des collectivités locales petites ou peu aisées de réaliser certains investissements nécessaires sans pour autant crouler sous les dettes ou accabler d'impôts leurs administrés.

En effet, la mutualisation du coût de l'investissement est une excellente chose pour le contribuable. Si chaque commune, séparément, devait engager ponctuellement certains investissements importants et nécessaires, alors elle se verrait dans l'obligation d'augmenter sensiblement ses impôts, ou de s'endetter gravement (ce qui représente également une surcharge d'imposition à venir). De plus, une fois augmenté, il est très rare qu'un impôt soit diminué, même lorsque la dépense précise qui avait justifié son augmentation est définitivement réglée. L'argent dégagé trouvera à s'investir ailleurs, dans d'autres équipements qui n'auraient pas été jugés nécessaires sinon, mais qui peuvent désormais être réalisés... Moins les dépenses d'investissement sont mutualisées, plus l'inflation de la fiscalité locale est rapide. Les financements croisés permettent de limiter cette inflation fiscale.

De plus, les financements croisés rendent de très grands services pour ce qui concerne l'aménagement harmonieux de l'ensemble des zones rurales : le rôle important, à la fois comme nœud commercial, nœud de communication, nœud social, que sont amenés à jouer certains bourgs, ne pourrait pas être financé par leurs seules ressources communales. Ils sont de véritables centres de services, obligés de développer bon nombre d'équipements qui servent largement aux habitants des communes voisines. Le développement des bourgs-centres de services, passe le plus souvent par une répartition partielle de leurs charges d'équipement. Les financements croisés entre collectivités locales sont les outils de ces rééquilibrages financiers nécessaires.

Mais les financements croisés ont leurs vices, qui sont de deux ordres : financiers et politiques. Les risques financiers sont ceux d'un surinvestissement induit à terme. En effet, dans un projet donné, chaque collectivité est naturellement amenée à considérer le montant de sa propre mise de fonds, en regard du bénéfice attendu du projet tout entier. A chacune des collectivités participantes, un projet globalement trop coûteux peut ainsi apparaître bon marché. Le prix total investi par tous les participants au financement n'est que rarement pris en considération, et est pour ainsi dire gommé, pour chacun d'entre eux, par la fraction moindre du prix total qu'il lui reviendra de payer.

Ce risque de surinvestissement se double par ailleurs de « l'effet de

tutelle », qui est aussi une invitation à la dépense : une collectivité locale ne saisit-elle pas, en effet, toute occasion qui se présente « de se faire payer quelque chose » par l'Etat, la région ou le département ? Ainsi, elle peut être amenée à engager certaines dépenses non nécessaires, à réclamer certains équipements inutiles, parce qu'elle aurait sinon l'impression de laisser passer sous son nez l'argent que l'Etat, la région ou le département y auraient consacré. Toutefois, il faut encore nuancer l'analyse du caractère pernicieux de ce surinvestissement : le système centralisé menait très souvent à un sous-investissement très préjudiciable à l'usager, l'exemple fâcheux de l'enseignement est là pour le prouver. C'est pourquoi il faut distinguer là encore entre l'évolution en cours et la situation actuelle. Si, à terme, un gonflement des dépenses par surinvestissement est à craindre, il apparaît que pour l'instant il s'agit plutôt d'un rattrapage des retards accumulés, dont l'effet est foncièrement bénéfique.

Plus préoccupant sans doute, et plus lourd de conséquences pour l'avenir peut-être, le deuxième vice caché des financements croisés est d'ordre politique. Les financements croisés entraînent pour les citoyens une rapide confusion des compétences, qui se traduit par une difficulté accrue du contrôle démocratique qu'ils doivent assurer sur l'élu. On ne sait plus de qui dépend quoi. Les financements croisés rendent moins lisibles les choix effectifs des élus. Les limitations que ce mode de financement impose à la liberté des élus locaux mettent apparemment le citoyen dans l'impossibilité de déterminer par son vote telle ou telle option. L'enjeu de la démocratie locale est moindre, dès lors que la responsabilité de l'élu se délite, et qu'une subordination de fait des collectivités les moins aisées à des collectivités plus larges, donc plus riches, se produit, lors de la détermination et de la programmation des projets à exécuter en commun.

De plus, la rançon des équilibrages et des solidarités que permettent les financements croisés se paye en termes d'adaptabilité des politiques et de rapidité de réaction. La lourdeur des procédures ne permet pas l'adoption d'une réaction rapide à une situation nouvelle. De plus, l'inertie des décisions prises et des projets programmés peut entraver leur efficacité même. Il est à déplorer que la meilleure manière d'assurer une bonne concertation entre les différents échelons de responsabilité s'avère être, en pratique, le cumul des mandats, qui évite la constitution de réseaux de clientèles politiques.

On voit combien les choses sont en réalité complexes, et combien les imbrications des différents pouvoirs concernent au premier chef notre pratique démocratique, et notre pratique politique. Combien

elles sont peut-être au centre d'une rénovation de notre vie publique allant dans le sens d'une plus grande fiabilité, d'une meilleure lisibilité, qui toutes deux conditionnent la confiance qu'accordent les citoyens aux hommes qu'ils chargent de les représenter au sein des structures de pouvoir de la République.

S'il y a en effet une crise de la vie publique aujourd'hui, n'est-ce pas à l'échelon local qu'il nous faut renforcer et reformuler la démocratie, pour remettre en quelque sorte la démocratie en action, pour lui redonner sa vigueur et lui rendre confiance en elle ? Face à toutes les dérives autoritaires, face à toutes les crises de légitimité politiques, le remède infaillible sera toujours de réinvestir le citoyen de sa souveraineté, en lui donnant les moyens de contrôler vraiment l'organe de décision dont dépendent les problèmes qu'il rencontre dans sa vie quotidienne. Car on ne peut pas séparer la confiance qu'accorde l'électeur à celui qu'il élit de la possibilité qu'il garde en permanence de connaître et d'évaluer son action. La démocratie doit périodiquement revenir au citoyen, pour ne pas se couper de son principe même, cette délégation de pouvoir qui donne à l'élu la capacité de choisir pour l'électeur, périodiquement remise en cause et réexaminée.

Pour cela, il ne doit plus être possible pour une collectivité locale de se défaire de ses responsabilités en alléguant la mauvaise volonté d'autres collectivités, partenaires indispensables de ses projets, qui refuseraient d'y participer. D'une manière plus hypocrite encore, on a vu lors de la dernière crise lycéenne l'Etat biaiser, et ne pas assumer jusqu'au bout sa politique, en tentant de jouer des imbrications de pouvoirs qui existent actuellement dans le domaine de l'enseignement. Les plus hautes autorités de l'Etat tentèrent, à plusieurs reprises, de mettre en cause les régions, chargées elles de la construction et de l'entretien des bâtiments, alors que les revendications lycéennes étaient presque exclusivement d'ordre pédagogique. Mais chaque fois que l'on diminue de la sorte la lisibilité des politiques menées par les différents élus, et les différentes collectivités, c'est l'exercice de la démocratie que l'on empêche, c'est la crédibilité du monde politique que l'on entame.

Si nous voulons aujourd'hui renforcer notre démocratie, nous devons poursuivre d'une manière plus cohérente la décentralisation qui a été engagée dans notre pays. Il doit s'agir pour l'Etat d'accepter une véritable émancipation régionale, en donnant à ces collectivités, qui ont désormais prouvé leurs capacités gestionnaires et leur efficacité pratique, les moyens d'assurer sans sa tutelle implicite, sans recours obligé à ses services, le plein exercice des responsabilités qui

leur ont été confiées, et de celles qui leur seront confiées dans l'avenir. Nous devons aller vers des transferts plus larges de compétences, dans les domaines où ils n'ont été qu'esquissés, comme l'aménagement du territoire, l'éducation ou la culture.

Mais à ces nécessaires transferts de compétences, qui pourront rendre son dynamisme à notre pays, il faudra associer de véritables transferts de fiscalité, qui ne passeront plus par des dotations arbitraires annuellement déterminées par l'Etat. A cette seule condition, les aspects les plus fâcheux des imbrications de pouvoirs que nous connaissons actuellement pourront disparaître. Administrativement et financièrement, nous devons faire passer à nos collectivités locales le seuil de la majorité. Le renforcement du contrôle des citoyens sur les institutions de la République est, à n'en pas douter, le meilleur remède à l'actuelle crise de confiance qui touche notre démocratie.

RÉSUMÉ. — *L'imbrication des pouvoirs est sensible dans deux domaines : le fonctionnement des différentes administrations et le financement de leur politique. Mais la traduction la plus claire de cette imbrication est le système des financements croisés qui, exceptés certains avantages telle la mutualisation du coût de l'investissement, présente des risques sérieux : le surinvestissement, l'effet de tutelle et la confusion des compétences.*

L'une des solutions de cette imbrication des pouvoirs serait sans doute la clarification des compétences et la définition d'une véritable fiscalité locale.

CATHERINE GRÉMION

*Région, département,
commune :
le faux débat*

L'année 1992 constitue un tournant pour l'Europe, la mise en œuvre de l'Acte unique se télescope avec l'accession à l'indépendance d'un second bloc d'entités territoriales à l'est, et avec un réveil des nationalités sans précédent qui peut tantôt conforter, et tantôt mettre en péril, la constitution de régimes démocratiques dans ces pays.

L'accès à l'indépendance signifie bien souvent l'accès à un Etat de droit fondé sur des institutions dont tout est à construire et à imaginer¹ et les nouveaux pays tournent leurs yeux vers l'Occident à la recherche de modèles crédibles. Modèle américain, modèle napoléonien, ou modèle fédéral à l'allemande se retrouvent en compétition sur le marché des institutions nationales et locales, à l'heure où la France elle-même s'éloigne sans doute plus que jamais depuis deux siècles du modèle traditionnel de ses institutions républicaines : le régime du préfet napoléonien.

Les dix ans de la décentralisation, qui coïncident avec le débat au Parlement autour du projet Baylet-Joxe-Marchand marquent à la fois le moment des bilans et celui des remises en questions. L'un des aspects les plus contestés est celui des niveaux d'administration de la France : cette réforme ne s'est-elle pas arrêtée à mi-chemin en

1. Voir P. Grémion et P. Hassner, *Vents d'est : vers l'Europe des Etats de droit?*, Paris, PUF, 1990.

consacrant le cadre complexe et coûteux mis en place en 1964 et maintenu en 1972, cette construction à trois niveaux que constituent les régions, les départements et les communes ?

Chacun des niveaux est soumis tour à tour au feu de la critique. On connaît les reproches que depuis Michel Debré, à la fois premier adversaire et principal artisan de la constitution de régions en France, on adresse à ce niveau supradépartemental¹ : risque d'éclatement, d'autonomie excessive de ces circonscriptions, taille insuffisante pour les missions qu'on leur confie ; la commune est l'objet de critiques récurrentes sur l'émiettement communal et l'absurdité que serait la gestion de 60 % de nos communes qui comptent de 0 à 500 habitants en France. Quant au département, son découpage est archaïque, procédant de l'étalon que représentait la journée de cheval pour accéder au centre, il y a exactement deux siècles, il serait trop petit au regard des exigences du développement économique, inférieur aux normes qu'impose l'Europe de demain, et à celles qu'observent nos partenaires, et sans fondement légitime.

En outre, la superposition des échelons imposerait une charge excessive aux Français. Michel Debré estimait déjà, en 1945, que la France n'était pas assez riche pour souffrir une administration à trois niveaux. Depuis la réforme de 1982, les dépenses des élus qui tentent d'affirmer la suprématie de leur échelon à travers des dépenses de prestige semblent lui donner raison. La construction de luxueux hôtels de département ou de région, les politiques de communication ambitieuses, les avantages personnels nombreux, et le recrutement à grands frais de collaborateurs qui suscitent la jalousie de leurs collègues restés au service de l'Etat, justifient en grande partie ce jugement. Les trois niveaux sont coûteux, c'est une réalité indiscutable, et l'imbrication des pouvoirs que l'on avait voulu répartir en « blocs de compétence clairs » apparaît de plus en plus comme un élément de complexité croissante dans la gestion des affaires publiques au niveau local.

L'appel à la raison dans ce domaine s'appuie donc à la fois sur des arguments de bonne gestion et de rationalité financière, et sur l'exemplarité des structures qui gouvernent nos voisins et partenaires européens, de l'Allemagne à la Grande-Bretagne, en passant par la Belgique et les Pays-Bas.

On pourrait toutefois se demander si c'est là un domaine où la raison est bonne conseillère, et si des qualités comme la démocratie,

1. C. Grémion, Les décentralisateurs déstabilisés, *Pouvoirs*, n° 42, 1989.

la participation civique, la conscience d'appartenance et le sentiment d'identité obéissent à des raisons économiques et financières.

Il convient à tout le moins de retourner le problème en plusieurs sens, en abordant les arguments touchant à la disparité de nos structures face à l'Europe, à leur coût, et aux conséquences de leur superposition sur la qualité de la gestion locale. Mais on ne peut en outre éviter de s'interroger sur l'état de l'opinion, révélatrice de sentiments d'appartenance et de phénomènes identitaires, ainsi que sur les chances politiques d'un redécoupage s'il était nécessaire.

L'EXEMPLE EUROPÉEN ET L'ÉTAT DE L'OPINION

Faut-il rappeler tout d'abord que sur douze pays européens, six ont trois niveaux d'administration, et que ce modèle n'est pas seulement celui de pays latins (régions, provinces et communes en Italie, communautés autonomes, provinces et communes en Espagne), mais aussi la réalité du modèle allemand, qui à côté de ses 10 Länder aux dimensions par ailleurs très inégales, compte 237 *Kreise* (arrondissements) et 8 500 communes ? La comparaison montre que la France se situe dans la moyenne, par la taille de ses régions, certaines comptant plus d'habitants et de revenus que certains Länder (tel celui de Brême qui se confond avec la ville du même nom, comme ceux de Hambourg et Berlin) et n'a que 1 400 000 habitants. Les 20 régions italiennes ou les 17 communautés espagnoles ont des dimensions comparables aux nôtres. La taille n'a par ailleurs de signification qu'au regard des fonctions et des compétences, qu'il n'est pas possible de passer en revue ici¹.

Le mythe des « blocs de compétences clairs » sur lesquels était bâtie la réforme voulue par G. Defferre a fait long feu, et ce qui désormais est clair est qu'il est difficile de cantonner un niveau dans l'exercice d'une — ou de — fonction limitée, et que l'on assiste à un glissement vers une situation d'une complexité croissante où se multiplient les contributions de chacun à l'action de tous. Plus aucun niveau ne peut afficher la maîtrise unique d'une politique précise, et la recherche de financements croisés comme le développement d'initiatives locales dans des domaines où la demande publique se fait exigeante entraîne un éclatement des

1. Voir sur ce sujet A. Delcamp, *Les institutions locales en Europe*, PUF, 1990 et Y. Mény (éd.), *La réforme des collectivités locales en Europe*, Paris, La Documentation Française, 1984.

chaînes de décision et un effet de halo où se dispersent les responsabilités.

Ainsi le cadre posé au départ est-il en évolution rapide : il convient donc de se demander dans quelle direction il va et ce qu'il convient d'en retenir, compte tenu du probable, et du souhaitable.

La région n'a pas jusqu'à présent justifié les craintes de ceux qui y voyaient le risque d'un éclatement de l'unité nationale. En revanche, elle n'a pas su non plus prendre la place que l'on aurait pu attendre d'un échelon voué à la coordination et à l'impulsion dans le domaine du développement économique. Elle demeure sans rival comme cadre de réflexion, signe les contrats de plan, est le lieu où se retrouvent les représentants des comités économiques et sociaux et les élus du sol, mais souffre de nombreuses faiblesses. Collectivité locale de plein droit depuis l'élection en 1986 des conseils régionaux, elle a subi de plein fouet les effets de la loi de 1988 sur les cumuls de mandats. Les maires de grandes villes et hommes politiques d'envergure nationale ont déserté ses conseils, optant pour la plupart pour leur siège de député, leur mairie ou leur conseil général. Pour ses deux tâches principales, la formation et l'action en faveur des entreprises, elle est très largement concurrencée par d'autres acteurs : la formation est restée très largement l'affaire de l'Etat et des entreprises, qui ne lui ont laissé que des moyens modestes comparés aux leurs ; l'action économique et l'aide aux entreprises sont devenues les préoccupations majeures des villes qui s'y livrent une concurrence acharnée, et y dépensent autant d'efforts et de crédits que les régions¹. La modestie de ses budgets la cantonne dans un rôle ambigu, proche des anciennes administrations de mission. Elle demeure néanmoins pour les transports, l'éducation, voire la culture ou l'environnement, un échelon qui suscite des attentes et dont les capacités tendent à se développer. Les souhaits de transfert des universités après le succès de l'action en faveur des lycées montrent malgré les obstacles rencontrés jusqu'ici qu'elle est une institution dont les électeurs reconnaissent la légitimité pour une politique de proximité, moins marquée par la lourdeur administrative que le niveau parisien, et moins liée aux particularismes des départements et des villes. L'Europe des régions n'est pas une perspective acceptable, si elle signifie le dépérissement de l'Etat et de la nation, l'Europe sans les régions

1. En 1988, les communes ont dépensé 42 % des aides devant les régions (27,8 %), et les départements (25 %), *Notes bleues de la Direction de la comptabilité publique*, mars 1991.

serait une entité abstraite privée d'un ancrage identitaire dont la vigueur se confirme tous les jours, nous y reviendrons.

Quant aux départements et aux communes, leur ancrage dans les habitudes administratives et politiques de la France en fait les échelons de base de la démocratie et de la participation civique. Et la désaffectation actuelle doit être imputée non au nombre des niveaux instaurés par la décentralisation, mais plus probablement aux pratiques qui s'y développent. Les sondages sur les niveaux d'administration en France montrent en particulier le très fort attachement des habitants des zones rurales à leur cadre départemental, même s'ils partagent l'ambivalence de leurs compatriotes à l'égard des niveaux d'administration dont ils relèvent. Attardons-nous un peu sur un sondage récent¹ sur ce problème précis. La moitié des Français interrogés à ce sujet trouvent qu'il y a trop d'échelons de collectivités locales, mais ce jugement global cache un fort attachement à chacun d'eux, et une incapacité à trancher en faveur d'une suppression quelconque.

Le département recueille 78 % de supporteurs (contre 14 % d'adversaires), il en compte 85 % dans les communes de moins de 2 000 habitants, et 79 % dans les villes de moins de 20 000 habitants. C'est donc un plébiscite massif des zones rurales qui s'opposent à la disparition de leur chef-lieu, et de tout ce que représente traditionnellement le département. Pourtant la décentralisation, qui a profité surtout à cet échelon intermédiaire, est vue avec moins d'enthousiasme qu'il y a quelques années². A la question : « Quels sont les deux responsables de la vie politique locale à qui vous faites le plus confiance ? », le président du conseil général passe derrière le préfet, qui regagne en popularité, et bat députés, sénateurs et présidents du conseil général en confiance, avec 26 % de voix contre 25 % au député, 22 % au président du conseil général et 10 % au président du conseil régional.

Préfet ou conseil général c'est toujours le département, qu'il soit fonctionnaire de l'Etat ou collectivité locale, et l'électeur, qu'il confonde ou non ces deux modes de rapport au public, manifeste que c'est là qu'il souhaite que son sort et celui de sa commune soient débattus et traités.

La commune soulève d'autres paradoxes, si l'on confronte à

1. Sondage SOFRES : *Les Français et la décentralisation* pour l'Institut de la Décentralisation, avril 1991. Voir aussi *Pouvoirs locaux*, juin 1991.

2. 62 % de jugements positifs contre 66 et 20 % d'opposants contre 16 % en 1987.

l'histoire l'attitude des électeurs : le maire, qui y règne en maître, comme J.-C. Thoenig le relève plus haut, reste de loin le plus estimé des élus, et capte la confiance de 65 % des sondés. Sa popularité reste considérable malgré les nombreuses « affaires » soulevées dans le domaine des finances locales. Cependant, cette confiance générale n'empêche pas que la commune soit le lieu où des regroupements semblent le plus facilement envisagés : certes il ne s'agit pas de supprimer le niveau communal, mais seulement de « regrouper votre commune avec d'autres communes voisines ».

Néanmoins les deux tiers des opinions sont favorables, ce qui constitue une surprise, quand on sait les résistances constantes à toute tentative de concentration, dont la loi Marcellin de 1971, et son plan de fusion mort-né, est le dernier avatar.

Des 44 000 paroisses de Mirabeau aux 36 000 communes actuelles, la permanence est une marque constante de la vie politique française, aussi cette faveur soudaine accordée aux fusions peut-elle être l'expression de la vanité des sondages tout autant que celle d'une évolution des mentalités face à l'Europe des Douze¹. Regrouper les communes voisines n'est pas pour autant « supprimer la commune » et ne réduirait pas le nombre de niveaux d'autorité sur le territoire national. Or l'expérience récente a prouvé que les fusions consenties après la loi de 1971 avaient plus souvent abouti à un divorce des communes regroupées qu'à un élargissement ultérieur aux circonscriptions voisines.

Les deux collectivités de base de la France de Balzac restent donc bien ancrées dans les préférences des habitants des communes, grandes et petites, et ce n'est certainement pas à l'heure où les recensements montrent les risques croissants de désertification des zones rurales, comme la fragilisation des villes moyennes qu'il faut céder aux mirages des économies que constituerait la suppression du département ou le regroupement autoritaire des communes. La réalité de la participation civique au niveau communal et la richesse qu'elle constitue pour les plus petites collectivités, comme le nombre d'emplois induits par la présence d'une préfecture dans une ville moyenne restent des justifications plus valables que jamais pour le maintien de ces piliers de l'architecture administrative française.

Ceci posé, le problème n'est aucunement résolu, car demeurent le sort de la région et celui de nombreux échelons intermédiaires

1. Cette fois, ce sont les plus petites communes qui expriment le plus d'opinions favorables à une fusion : 75 % dans les communes de moins de 2 000 habitants contre 60 % entre 2 000 et 20 000 habitants et 57 % en région parisienne.

existant en droit et en fait dans les interstices du maillage principal, ainsi que le débat autour de leur poids respectif.

La région, quant à elle, obtient également un soutien massif (70 %) d'autant plus fort que ceux qui s'expriment sont plus jeunes¹, tempéré par 15 % de souhaits en faveur d'une dizaine de grandes régions. Au total c'est donc 80 % des Français consultés, et 90 % des plus jeunes, qui se disent favorables à l'échelon régional. Ceci conforte les résultats des enquêtes entreprises régulièrement par l'OIP qui montrent une croissance constante des attentes à l'égard de la région, malgré la modestie des suffrages qui se portent sur son président (10 %). Plus des trois quarts des Français sont favorables à la régionalisation et ils expriment un sentiment d'appartenance deux fois plus fort à leur région qu'à leur département. La région reste un lieu chargé d'une valeur symbolique forte, qui conjugue des atouts historiques — la proximité avec les anciennes provinces — et des atouts d'avenir : une dimension plus proche des problèmes économiques et mieux adaptée au développement. Ceci se traduit par un soutien particulièrement sensible de la part des groupes porteurs d'innovation : jeunes, cadres supérieurs et cadres moyens, les mêmes qui portent par ailleurs leurs suffrages vers l'Europe².

LES COÛTS DE LA DÉCENTRALISATION : EFFETS ET CAUSES

Quels maux peut-on relever comme résultats directs et spécifiques de cette superposition de communautés ? Relevons tout d'abord le caractère inégal de leur représentativité : les listes régionales privilégient une rationalité départementale et des logiques d'appareils politiques, elles conduisent à constituer des assemblées de plus en plus ingouvernables ; quant au département, principal échelon de pouvoir dans le système actuel, il reste assis sur la base cantonale qui, certes, représente bien les zones rurales, mais est en décalage croissant avec les problèmes des agglomérations urbaines. Par ailleurs, il serait dénué de sens de parler de ces trois échelons, sans souligner que les « affaires locales » sont traitées tout autant, sinon davantage, dans les assemblées discrètes des lieux de coopération intercollectivités que sont les SIVOM, les pays, ou les communautés urbaines, ou encore à l'échelon de l'arrondissement ou du canton. Les

1. 76 % des moins de 30 ans, 65 % des plus de 65 ans.

2. A. Percheron, Le citoyen et le local, colloque *Le local dans les sciences sociales*, AFSP, mai 1991, et enquêtes OIP, 1990.

réseaux de ville encore balbutiants ou les regroupements de région dans des associations comme celle du Grand-Ouest, ou dans des opérations telles que les PIM (Programme intégré méditerranéen) pourraient également être évoqués.

La décentralisation, conçue comme « le pouvoir donné aux assemblées locales », a pu un moment apparaître comme une source d'économies : Clemenceau le pensait, ou du moins l'affirmait en 1919 : « Du même coup l'administration pourrait se délester du pullulement de fonctionnaires mal payés, et trop souvent disposés à ne pas fonctionner du tout, qui prive ce pays de précieuses forces de production. »¹

A cet égard, il est clair que la décentralisation, si elle a réduit le nombre des fonctionnaires d'État au niveau local, et si elle leur donne en effet le sentiment d'être mal payés, en revanche accélère le mouvement qui avait déjà incité les collectivités à développer leur propre administration. Les embauches se sont multipliées, dans les villes et les départements², à des conditions telles qu'elles ont facilité le débauchage de fonctionnaires de l'État, membres des corps administratifs ou techniques. Au total, le nombre global des fonctionnaires a augmenté. Cependant la région, l'échelon le plus contesté, pèse peu dans cet accroissement général, et le mouvement avait précédé les lois de 1982, dans les villes notamment.

La construction des hôtels de région et de départements, souvent somptueux, a suivi l'installation des présidents dans leurs nouvelles fonctions. Ces nouveaux monuments qui ont souvent à juste titre suscité des critiques scandalisées ou amusées et qui témoignent devant les générations des ambitions et des vanités concurrentes des nouvelles autorités locales, sont actuellement terminés. Affaire classée, quoi qu'il en soit.

S'il y a lieu de revenir sur des éléments de la construction issue de la loi « Droits et Libertés », c'est sans doute davantage sur des aspects plus sérieux et qui touchent à l'image de la vie — et des hommes — politique(s), nationaux et locaux, et de l'administration en France, en l'occurrence les conséquences négatives à bien des égards de l'imbrication des compétences, et de la fameuse « trans-

1. Cité par Jean-Marcel Jeanneney, Le projet de loi référendaire du 2 avril 1969 créait les régions, *Entretiens d'Auxerre*, septembre 1991.

2. Voir J. Rondin, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985 ; J.-M. Nicolas, *Les cadres supérieurs des mairies face à la décentralisation*, Cahiers du CNEPT, 1986 ; D. Lorrain, *Les mairies urbaines et leur personnel*, DCCL, 1989 ; C. Grémion, Service public et décentralisation, *Projet*, n° 220, décembre 1989.

parence » que le législateur a voulu instaurer, avec leurs conséquences dans le domaine de la moralité publique, et du caractère exemplaire du système d'administration « à la française ».

La réforme a de façon générale voulu supprimer la tutelle, et l'écran que constituait le préfet entre le citoyen et les décisions qui le concernent. Dans les domaines si complexes de l'urbanisme ou de l'action sociale, elle a voulu instaurer de la clarté, donnant l'un à la commune, l'autre au département. Le maire devenait responsable de ses actes devant les électeurs, le conseil général ne pouvait plus compter sur l'Etat pour boucher les trous que sa prodigalité entraînait. Tout ceci était marqué au coin de la rationalité et de la moralité. Mais l'évolution de ces dix dernières années a montré que des dérives attendues ou inattendues se sont multipliées. Ces deux domaines sont particulièrement exemplaires, car ils représentent deux façades opposées de l'action publique.

Le premier, l'urbanisme et les permis de construire, prestigieux et source de profits, permet des actions valorisantes, touche un public d'électeurs sensibles au prestige et à la qualité des opérations engagées, visibilité et effets d'affichages sont assurés pour les élus, mais le poids des intérêts et les tentations d'opérations douteuses y sont également très forts. L'élu est désormais en première ligne, sans la protection qui constituait si souvent la tutelle. Les dérives qui se produisent étaient pour la plupart attendues : hausse du nombre d' « affaires », pression sur les décideurs, montée de pratiques de corruption à laquelle la France avait jusqu'ici échappé, et inflation immobilière là où les investisseurs peuvent prévoir des profits, mépris des décisions judiciaires et des règlements d'urbanisme ; du pont de l'île de Ré au cap d'Agde, en passant par Nice et Angoulême, c'est l'Etat de droit qui est menacé autant que le littoral et les mœurs politiques si l'on ne tente pas d'endiguer ce courant montant.

D'autres effets sont inattendus, mais tout aussi pervers, tel que le refus d'accueillir constructions neuves et logements sociaux dans des zones comme la région parisienne où la demande de logements est très forte ; ou encore la hausse constante des impôts locaux tendant à équilibrer des budgets que la course aux équipements, les facilités bancaires et les pratiques de secret des gouvernements locaux ont entraîné dans une spirale ascendante.

Dans le second domaine, le domaine social, l'effet est inverse, ce qui manifeste bien la difficulté d'une réflexion sur ce sujet. Loin d'avoir entraîné une inflation des dépenses, la décentralisation a marqué le début d'une phase de réduction drastique. Chaque conseil

général a réussi à réduire la part du « social » dans son budget d'ensemble, parfois de près de 20 %, et les associations, nombreuses dans le secteur, ont vu les aides s'amenuiser. L'effet d'affichage est rendu difficile par la multiplicité des intervenants et la complexité des répartitions de responsabilité, et s'adresse en outre à un public marginal au point de vue politique. Aussi, les élus ont tendance à rejeter vers les autres les charges qu'ils n'ont guère intérêt à assumer. Certes, ceci ne concerne pas les dépenses envers les personnes âgées valides, objet de toutes les attentions. Mais dès que l'on parle de SDF, de RMI, de toxicomanie, ou de vieillesse médicalisée, les attitudes changent, et chacun tend à faire prendre par l'Etat, les associations ou les autres collectivités, les responsabilités qu'il pourrait revendiquer. Seules demeurent des actions fortement marquées par le clientélisme et l'efficacité électorale.

Alors que proposer ? Supprimer des niveaux ou modifier les pratiques ? La concurrence excessive entre collectivités de base est actuellement mal régulée par les relations nécessairement clientélistes et politisées avec les collectivités « supérieures ».

Deux voies seraient à explorer : l'instauration de lieux de concertation entre les élus, qui les mène à prendre des choix communs, ou bien le recours à l'Etat.

Dans la première direction, on retrouve les communautés de ville et les autorités d'agglomération suggérées par le projet Joxe-Marchand. L'agglomération est sans aucun doute, et sera de façon croissante, le lieu de tensions mais aussi le lieu où s'impose une vision commune de l'action. Elle permettrait des débats plus loin des pressions et protégerait les élus des excès dus à la volonté de transparence¹. L'espace rural gagnerait également à ce type de mise en commun.

L'autre direction, le retour ou le recours à l'Etat, s'esquisse derrière la nouvelle popularité du préfet, citée dans ce sondage analysé plus haut. Elle va également dans le même sens que les projets de la loi Joxe-Marchand, elle marque la nécessité de faire le point sur ces effets pervers, et d'en tirer la leçon pour repenser la place du représentant de l'Etat comme garant de la cohésion nationale, et comme arbitre et modérateur des divergences et des excès dans les choix des collectivités locales. Elle rappelle également la nécessité de contrôle et de clarté dans leur gestion financière.

Revaloriser les situations des fonctionnaires d'Etat, préciser le

1. Voir J.-C. Némery, *Territoire et administration : quelques vérités sur l'optimum dimensionnel*, septembre 1991.

statut de l'élu et instaurer pour les élus des procédures de coordination et de décision concertée, entre eux ou autour de l'échelon local de l'Etat, apparaît donc urgent et nécessaire pour enrayer la désaffection et la méfiance montante des électeurs à l'égard de la vie publique. L'agglomération et le groupement de communes doivent être à l'avenir des lieux de décision qui permettent d'instaurer de la distance à l'égard des pressions trop immédiates des intérêts locaux, et de penser le développement en termes de complémentarité et non de concurrence toujours coûteuse et souvent stérile.

C'est à ce prix qu'une décentralisation, lancée dans l'enthousiasme, et source incontestable de vitalité locale, évitera de tourner à la cacophonie, et d'ouvrir la porte à une montée de la corruption et à une remise en cause de l'Etat de droit.

Encore faut-il que les élus installés aux commandes dans les départements, au Parlement, et en particulier au Sénat, acceptent de poser un diagnostic qui remet en question bien des situations acquises, c'est là sans doute le plus difficile aujourd'hui.

RÉSUMÉ. — *Face à la nouvelle situation en Europe, on doit s'interroger sur les structures locales de la France décentralisée : communes, départements, régions semblent un cadre trop lourd et coûteux : qu'en est-il en réalité ? Ni la comparaison internationale, ni l'état des coûts réels et de l'opinion publique ne légitiment la suppression de l'un de ces niveaux. Le vrai problème est ailleurs, dans les dérives des nouvelles pratiques locales qui mettent en danger démocratie et Etat de droit.*

ALBERT MABILEAU

*L'élu local :
nouveau professionnel
de la République*

Tous les élus, parfois avec regret, tous les analystes aussi soulignent à l'envi la professionnalisation du « métier politique » local qu'on impute ordinairement à la décentralisation ou qui l'aurait au moins singulièrement renforcée. Il est vrai que la décentralisation a marqué « le sacre des notables »¹ et fait d'eux les véritables responsables du système politico-administratif local, en leur accordant le pouvoir de décision autrefois réservé aux agents de l'Etat et en attribuant des compétences spécifiées aux collectivités dont ils ont désormais la maîtrise. Un ensemble de normes nouvelles qui s'accompagnent de pratiques allant dans le même sens : la présidentialisation du pouvoir des maires et présidents des conseils généraux et régionaux ; la polarisation du pouvoir local entre les mains de quelques personnalités dominantes. Toutes évolutions qui font des élus, au moins de certains d'entre eux, les membres à part entière d'une « profession politique locale » ; mais qui va absolument à l'encontre de la mythologie de l'amateurisme républicain. Selon cette conception, l'élu doit rester un individu comme les autres — puisqu'il représente ses concitoyens ; ses fonctions sont bénévoles puisqu'il est motivé par le bien public et son dévouement

1. Cf. Jacques Rondin, *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, Paris, Fayard, 1985.

légitimé par la vertu civique et le service de la République¹. Le châtelain — même s'il n'était pas républicain — et le médecin de Clochemerle appartenaient à cette catégorie !

Les choses ont certes bien changé depuis le début du siècle, mais il faut surtout observer l'extraordinaire diversité de situation des quelque 500 000 élus locaux². Peut-on assimiler l'élu qu'on a eu grand-peine à convaincre de se présenter pour compléter le conseil municipal du bourg et le maire du chef-lieu de canton ; l'adjoint aux sports d'une petite ville et le député-maire d'une ville moyenne ; l'élu d'un petit canton rural et le sénateur-président du conseil général ; le conseiller municipal de l'opposition dans une grande ville et son maire qui exerce hier, aujourd'hui ou demain, des fonctions nationales ? Autant de positions sans commune mesure autre que l'élection ; de charges fortuites, épisodiques ou permanentes ; de responsabilités contingentes, sectorielles ou globales. On peut cependant distinguer plusieurs catégories spécifiées par leur position professionnelle. Il y a d'abord le groupe des élus « marginaux », au sens où l'accomplissement de leur mandat ne constitue pas un obstacle déterminant à l'exercice d'autres obligations professionnelles. C'est la position la plus largement partagée par les simples conseillers du rang (municipaux, départementaux, régionaux) qui n'exercent pas de responsabilité exécutive et les maires des petites communes³ ; mais dont les fonctions restent au bas de l'échelle politico-administrative. Les professionnels de la politique se retrouvent, au contraire, comme on pouvait s'y attendre, titulaires des fonctions qui déterminent la régulation du système et cristallisent le pouvoir local. Ce sont, pour la plupart, des élus cumulants⁴ ; une situation quasiment normale puisque, après les municipales de 1989, la moitié des conseillers géné-

1. On ne peut s'empêcher de songer à Montaigne, qui analysait ainsi ses fonctions de maire de Bordeaux : « La charge de maire semble d'autant plus belle qu'elle n'a ni loyer ni gain autre que l'honneur de son exécution. » Quelque trois siècles plus tard, il était curieusement rejoint par le rapporteur de la loi municipale de 1884 : « Ce serait défigurer le caractère des fonctions municipales que de rétribuer par un traitement les services désintéressés des notables qui sollicitent et reçoivent l'honneur de donner une part de leur temps et de leur activité à la cité. »

2. On compte aujourd'hui 36 545 maires, 3 818 conseillers généraux dont 163 conseillers de Paris, 1 683 conseillers régionaux — le nombre réel des élus est quelque peu diminué par le cumul des mandats. Le reste est constitué par les conseillers municipaux.

3. 30 % des maires des communes de 5 000 habitants se considèrent, au contraire, comme des élus à plein temps (Sondage SOFRES, *Quotidien du Maire*, septembre 1987).

4. En fonction des mandats exécutifs disponibles, 7 000 élus locaux au maximum peuvent bénéficier d'un cumul local et 1 000 d'un cumul national.

raux détiennent une mairie et un tiers des maires des villes de 20 000 habitants siègent dans les assemblées parlementaires. Sans doute faudrait-il encore distinguer le cumulard local du cumulard national. Si la politique et l'administration locales constituent le métier exclusif du premier, il en est différemment du second dont les préoccupations peuvent être plus nuancées. On sait que l'absentéisme des parlementaires au Palais-Bourbon, et plus encore au Luxembourg, s'explique fréquemment par leurs obligations — certains d'entre eux ne font que des apparitions fugitives dans leur assemblée. D'autres élus cependant privilégient leurs fonctions nationales, soit en raison des responsabilités qu'elles comportent, soit en considération de stratégies de carrière ou plus simplement du manque de temps, et n'exercent plus personnellement la plénitude de leur mandat local, en le déléguant en fait à une équipe constituée par des adjoints, leur cabinet ou des administrateurs. Ils n'en oublient pas pour autant que le mandat local constitue à la fois un tremplin pour le déroulement d'une carrière politique et une position de repli pour les aléas qu'elle comporte. Deux types de situations que la décentralisation a, en tout cas, nettement renforcés.

Faut-il en déduire que la décentralisation a été le vecteur déterminant d'une conversion fonctionnelle et sociale des élus locaux ? La réforme qui les a placés à l'avant-scène du système local a certes joué un rôle important. Mais d'autres facteurs sont intervenus dans les dernières décennies qui ont modifié l'environnement économique et social, voire politique, et doivent parallèlement être pris en compte : la montée des nouvelles classes moyennes (les cadres) dans la société française ; la situation économique florissante des « Trente Glorieuses » à laquelle ont succédé la crise et l'impératif d'austérité, qui ont fait des maires bâtisseurs et entrepreneurs des années 60-70 les édiles managers et gestionnaires des années 80 ; jusqu'aux changements politiques qui ont amené à la tête des collectivités de nouveaux élus de gauche dont les ressources personnelles étaient souvent plus modestes que celles des notables traditionnels, en tenant compte aussi de la politisation des scrutins locaux qui a quelque peu entamé la longévité — et la sécurité — de la carrière d'élu local. Il faut considérer tous ces éléments qui se sont conjugués avec les effets de la décentralisation. Des incidences qui ne correspondent pas toujours aux objectifs poursuivis par le législateur, mais se situent au niveau des « effets de système », où il faut distinguer des effets manifestes, latents ou même pervers de la décentralisation. Dans l'ensemble, il semble qu'après dix années on puisse identifier trois séries de situations. La décentralisation se

trouve toujours en défaut pour l'établissement d'un statut de l'élu local. Elle est restée pratiquement indifférente à l'émergence d'une nouvelle « classe politique locale ». Elle est maintenant tenue pour responsable des agissements dysfonctionnels et mise en accusation pour le dérapage de certaines pratiques locales.

I — UNE PROFESSION EN MAL DE STATUT

La demande pour l'élaboration d'un statut de l'élu local ne date certes pas d'aujourd'hui et se réitère comme une véritable litanie : propositions de loi innombrables depuis les années 70 ; insistance des rapports Guichard (1976) et Aubert (1977) — qui le situe en bonne place dans les préoccupations des maires ; la loi de 1982 sur la décentralisation dont l'article 1^{er} précise que « des lois détermineront... (entre autres)... le statut des élus » ; deux rapports successifs effectués par le sénateur Debarge (1982 et 1990) commandés par le Gouvernement et réalisés après une large consultation des élus ; enfin l'annonce par le Gouvernement du vote imminent d'un projet de loi sur le statut des élus locaux¹ — ce n'est pas la première fois que pareille résolution et sa priorité sur l'agenda gouvernemental sont affirmés. On peut évidemment s'interroger sur la contradiction quasi permanente entre les fermes déclarations d'intention des responsables politiques renforcées par la légitimité d'une réforme auprès de l'opinion publique et des attermoissements, voire des renoncements successifs. Certains y ont vu l'effet pervers de la méthode consensuelle — elle transparaît dans les rapports Debarge — qui aurait permis à l'opposition larvée des associations d'élus de se manifester, comme on l'avait déjà vu lors de la discussion du projet de loi sur la décentralisation de 1982 engageant la responsabilité personnelle des élus en matière financière. D'autres ont insisté sur l'inégalité des situations concrètes des différentes catégories d'élus locaux — comme on l'a vu. Aussi sur la logique de la décentralisation qui n'est guère compatible avec une intervention gouvernementale impérative en la matière — les réactions des élus à la publication par le Ministère de l'Intérieur des indemnités perçues par les conseillers généraux et régionaux sont là pour en témoigner. Il faut enfin considérer le coût de la réforme, dont les évaluations

1. Déclaration au Sénat de Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, le 14 juin 1991. Deux projets de lois ont été adoptés en conseil des ministres, le 9 octobre 1991.

ont pu varier, à partir du milliard de francs nécessaires chaque année à la formation des élus jusqu'à un coût global annuel de deux à cinq milliards selon les spécialistes, dont on se demande de surcroît qui en supportera la charge. Un faisceau d'arguments qui peuvent évidemment faire douter de la rationalité et de la fonctionnalité d'un statut, mais n'empêchent pas que se posent au niveau des pratiques un ensemble de problèmes qui ne sont pas toujours pertinemment résolus.

Dans la culture politico-administrative des Français, sinon dans les normes juridiques, l'idée de profession est liée à trois éléments déterminants qui façonnent le métier d'élu. D'abord la disponibilité du temps, parce que la décentralisation a largement accru l'investissement personnel des élus, en même temps qu'elle accentuait la diversité des situations : les fonctionnaires sont largement favorisés, dont le statut ou même l'exercice des fonctions (les enseignants) permet une certaine disponibilité, de même d'ailleurs que les retraités — dont on ne s'étonnera pas qu'ils occupent près du quart des mairies ; les petits élus, qui ne sont pas des professionnels, ont besoin souvent de « crédits d'heures » et d'un véritable statut s'ils sont d'autre part salariés ; les élus cumulants, entrés de plain-pied dans le métier politique, sont contraints par la pluralité des mandats, et leur position a favorisé le développement du gouvernement d'équipe et parfois la bureaucratisation, par le recours aux services administratifs, des collectivités qu'ils sont aménagés à diriger. L'obtention d'un savoir ensuite pose le problème de la formation des élus, d'autant plus nécessaire, semble-t-il, que la décentralisation a élargi et spécifié les compétences des responsables locaux. Encore faut-il préciser que l'élu est devenu un décideur, certes capable de discuter avec les fonctionnaires de l'Etat et ses directeurs de service, mais pas forcément un technicien dans des domaines où il est relayé par les bureaucraties territoriales qui se sont largement développées. On attend de lui une vision d'ensemble des problèmes locaux appuyée sur « l'aide à la décision » que lui fournissent ses services et son cabinet. Beaucoup plus que de formation, c'est la socialisation des élus et leur capital culturel qui sont en cause et que peut difficilement apporter un apprentissage professionnel. Pour le dernier élément, la rémunération et la sécurité, qui constituent au moins le support du déroulement d'une carrière, on sait qu'ils sont au moins partiellement assurés. La longévité des élus reste la règle, les indemnités municipales sont fixées par la loi, même si elles sont souvent aujourd'hui insuffisantes. Les problèmes en suspens concernent les disparités considérables et parfois intolérables des indemnités surtout au niveau des collectivités intermé-

diaires et le retour à la vie civile après une défaite électorale, où les fonctionnaires disposent du privilège de revenir dans leur administration d'origine. Il est permis de se demander si l'ensemble de ces ajustements dispersés est compatible avec la rigidité statutaire et sa conception égalitariste qui incline à trouver un dénominateur commun forcément réducteur de la variété des situations. Finalement, ce sont les petits élus dont les demandes et les besoins pour un agencement de leur situation sont les plus visibles — précisément ceux qui ne sont pas des professionnels de la politique — et on voit là les limites du volontarisme réformateur en face d'un véritable groupe professionnel que la décentralisation n'a pas directement déterminé.

II — LA CLASSE POLITIQUE LOCALE : UN NOUVEAU MODÈLE CULTUREL

Lorsqu'on utilise la notion de « classe politique locale », il s'agit uniquement des professionnels, ceux pour qui le mandat local, joint parfois à un mandat national, constitue le « métier politique », au moins l'occupation principale. On veut signifier aussi par là qu'ils constituent un groupe social spécifique disposant d'un savoir-faire particulier, conscient de sa cohérence et d'intérêts communs. Le questionnement est sensiblement identique à celui de l'accession au pouvoir local des « nouvelles couches » aux débuts de la III^e République qui avaient permis l'installation de la République — le notaire, le médecin, l'instituteur. Dès l'abord, on peut répondre que depuis les années 70, une nouvelle génération acquiert les mandats détenus auparavant par les notables traditionnels, tout simplement parce que ceux-ci avaient été élus dans les années suivant la Libération et qu'ils libèrent leurs fonctions en raison de leur âge ou de leur décès. De même, il est acquis que les nouvelles élites locales ne peuvent plus se contenter de gérer « en bon père de famille » et sont gagnés au changement, soit par choix idéologique, soit parce que les problèmes qu'ils doivent maîtriser correspondent précisément à des changements sociaux beaucoup plus rapides qu'autrefois.

Il est vain d'envisager les rapports entre ces nouveaux élus et les citoyens en terme de représentation de la société locale, c'est-à-dire selon le critère d'une identité entre leur répartition socioprofessionnelle et les mêmes catégories constituant la France d'aujourd'hui. A ce titre, ils ont toujours été et restent encore de « faux » représentants de la société, et les commentateurs peuvent souligner à l'envi des phénomènes de surreprésentation ou de sous-représentation de certaines

catégories sociales — les ouvriers et les employés, par exemple — et conclure au mythe de la démocratisation du personnel politique local. La perspective est autre et s'inscrit autour de l'« éligibilité », c'est-à-dire de la reconnaissance par les citoyens de l'aptitude de certains à administrer leur collectivité en raison de leur statut social ou/et professionnel — les Britanniques diraient de leur « légitimité à gouverner ». Le processus semble d'autant plus décisif qu'on observe l'étonnante confiance que les Français accordent à leur maire¹ et qu'il induit aussi la présence dans la société locale d'une catégorie particulière d'individus créatrice d'une véritable « classe politique » par la ségrégation qu'il établit avec le citoyen.

Apparemment la silhouette des « héritiers des notables » n'est pas fondamentalement différente de celle de leurs prédécesseurs² — ne serait-ce que parce qu'ils se notabilisent dans l'exercice de leurs fonctions ! : un léger rajeunissement mais qui les situe toujours autour de la cinquantaine ; une faible féminisation, qui résulte parfois de la succession des veuves à leur époux ; un cursus politique classique qui passe par la mairie pour atteindre les mandats intermédiaires (conseiller général, conseiller régional) et à l'occasion la fonction parlementaire — un itinéraire que vient rarement troubler le cursus inversé du passage par un cabinet ministériel ou l'Assemblée nationale ; une élévation sensible du capital éducatif, mais qui correspond à la même tendance observée dans l'ensemble de la société. Pourtant deux phénomènes altèrent le schéma traditionnel. L'« éligibilité » des élites locales ne résulte plus, essentiellement au moins, d'un statut social déterminé, mais d'un véritable processus de socialisation politique, le militantisme associatif ou partisan qui permet l'accession aux réseaux de pouvoir local et la sélection par les leaders locaux ou les partis. De même, et les deux phénomènes sont liés, les appartenances socioprofessionnelles, « le capital socioculturel » des professionnels de la politique locale connaissent une sensible évolution, qui s'est manifestée dès avant la décentralisation, mais que celle-ci vient renforcer.

Les professions libérales et indépendantes viennent toujours en tête (un tiers des élus départementaux), mais c'est parmi elles qu'on retrouve la plus large proportion d'« amateurs » et elles

1. 73 % font confiance à leur maire (16 % ne leur font pas confiance, 11 % sont sans opinion) (Enquête SOFRES, 1981).

2. Cf. notre article Les héritiers des notables. La V^e République - 30 ans, *Pouvoirs*, n° 49.

perdent 3 % de leurs maires et conseillers généraux depuis les années 80. Les salariés (secteurs privé et public) occupent une position intermédiaire : ils gagnent 4 % de maires, mais perdent 2 % de leurs conseillers généraux. Les fonctionnaires surtout se rapprochent des professions notabliaires (un quart des élus départementaux et régionaux), et accroissent leurs effectifs au niveau des municipalités de 4 % en les stabilisant dans les départements, avec une forte proportion d'enseignants (70 %). Seuls les retraités — et nombre d'entre eux sont issus de la fonction publique — continuent leur bond en avant, en gagnant 8 points dans les mairies (un quart des maires) et 6 dans les assemblées départementales¹. Ces statistiques restent certes purement indicatives et ne spécifient pas les professionnels de la politique², mais elles marquent cependant une tendance à l'accaparement du pouvoir local par « les nouvelles classes moyennes », les cadres de la fonction publique et du secteur privé. Les raisons en sont multiples et se cumulent qui peuvent être invoquées. Parmi elles, l'observation que la légitimité politique ne suffit plus et que s'y substitue une légitimité managériale ou gestionnaire qui favorise les cadres et les détenteurs de l'expertise et du savoir. L'idée aussi largement partagée qu'un certain niveau de connaissances générales permettant une vision globale des problèmes est indispensable aux édiles locaux, qui donne une prime singulière aux enseignants (70 % des fonctionnaires élus maires ou conseillers généraux) en y ajoutant la disponibilité du temps. En tout cas il s'est formé une nouvelle classe politique locale, plus cohérente sans doute que celle des notables traditionnels, par l'identité de leur socialisation politique, la communauté de ses centres d'intérêts, le partage de l'idéologie de l'entreprise et du changement. Une cohésion qui n'était pas un objectif de la décentralisation, mais qu'elle a pourtant favorisée en faisant des élus locaux des professionnels de la décision et de la responsabilité. Caractéristiques qui allaient déclencher du même coup des risques sérieux de dérives dans le nouveau métier d'élu.

1. Statistiques du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. La répartition des maires a été calculée à partir des élections de 1977 et 1989 ; celles des conseillers généraux à partir des scrutins de 1982 et 1988.

2. Il faut se souvenir que 40 % des maires déclarent consacrer plus de la moitié de leur temps à la commune, mais que 60 % des maires des communes de moins de 2 000 habitants (qui représentent près de 20 000 maires) se situent au-dessous de cet investissement. Cf. Sondage SOFRES, *Quotidien du maire*, 1987.

III — LE DÉRÈGLEMENT DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES :
DES IMPRUDENCES AUX « AFFAIRES »

À l'entrée de la petite ville de Montlouis, sur une stèle érigée en mémoire d'un notable de la III^e République, figure cette singulière épitaphe : « Il est mort pauvre. » Sans doute ne songerait-on pas à rendre aujourd'hui pareil hommage aux édiles locaux. Et pourtant les hommes n'ont probablement pas changé ; mais l'environnement socio-économique, politique aussi des autorités locales s'est complètement modifié, et en fin de compte la décentralisation a été rendue responsable par certains observateurs du discrédit de la classe politique largement répandu par les médias, spécialement dans son contexte local.

Il faut à l'évidence faire la part des choses et la « psychose d'Angoulême » n'est certainement pas révélatrice des dérèglements de la gestion locale et des agissements de leurs élus. Il y a d'abord les simples imprudences commises par les responsables locaux à partir du moment où l'endettement fait partie de la gestion courante, comme les investissements touristiques et sportifs disproportionnés à leurs possibilités financières réalisés par de petites communes, ou les garanties d'emprunts accordées par des villes à un club de football qui participe à l'image de la cité. On peut y voir un apprentissage difficile de la gestion décentralisée que n'explique pas, par contre, le recours à des pratiques irrégulières condamnées par une réglementation traditionnelle toujours en vigueur. La gestion de fait est devenue pratique habituelle pour les maires et leurs adjoints, avec le développement des organismes para-municipaux (sociétés d'économie mixte, associations) destinés à assouplir la rigueur de la gestion publique. On hésite à la sanctionner parce que sa déclaration entraîne l'inéligibilité temporaire de l'élu concerné — outre que l'Etat donne le mauvais exemple en créant des associations fictives pour l'attribution de subventions (Carrefour du Développement). Le délit d'ingérence, qui résulte de la passation de marchés publics avec des entreprises où des élus sont directement ou indirectement intéressés, est plus gravement sanctionné au pénal, sans doute parce qu'il crée une confusion du pouvoir et de l'argent, mais peut provoquer une gêne dans de petites villes où les entreprises sont souvent uniques et oblige à contracter avec des entrepreneurs étrangers à la localité. Tous ces agissements — qui sont les plus courants — et les procédés utilisés pour contourner la réglementation existante expliquent le nombre croissant de villes et communes qui se trouvent en état de cessation

de paiement — puisque la faillite n'existe évidemment pas pour les collectivités locales.

En haut de gamme, se situe la corruption, dont on avait cru qu'elle était réservée à la conception patrimoniale du pouvoir adoptée dans les pays en développement, mais que les médias se plaisent à découvrir avec délectation dans la France d'aujourd'hui. La plus fréquente est la corruption collective destinée au financement des campagnes électorales et des partis, que l'amendement portant amnistie (1990) a pratiquement reconnue et la nouvelle réglementation sur le financement des activités politiques (lois de 1988 et 1990) n'a pas écartée¹ ; les « fausses factures », le recours à des sociétés complices ou à des bureaux d'étude liés aux partis, l'attribution de permis de construire sont des procédés classiques dont le développement résulte du coût immodéré des campagnes électorales publicitaires et médiatisées et aussi des facilités nouvelles offertes aux collectivités par la décentralisation. La corruption personnelle est un phénomène plus rare, bien qu'elle ait été mise en exergue par les organes d'information, d'Angoulême à Nice en passant par quelques autres villes, encore qu'elle puisse revêtir des formes plus discrètes d'avantages en nature. Il est sans doute vrai que la loyauté civique des élus n'est pas en reste par rapport aux comportements de l'ensemble de la population, mais la légitimité démocratique est plus exigeante et peu compatible avec des agissements de cette sorte.

Peut-on imputer à la décentralisation la responsabilité de ces déviations ? Certains observateurs l'ont pensé et estiment qu'elles font partie du « coût de la décentralisation », en invoquant par exemple la progression exagérée des indemnités attribuées aux conseillers généraux et régionaux². D'autres explications reposent sur une régulation dysfonctionnelle du système local : le métier politique local est une « profession à clientèle », où le patron doit accorder des avantages à ses clients ; l'étiquetage sur les élus des pratiques douteuses mises en œuvre dans les collectivités résulte de la forte personnalisation du pouvoir local³ ; le financement des campagnes électorales et des partis par les instances locales est une pra-

1. Contrairement aux parlementaires, les élus locaux n'ont pas été exclus de l'amnistie.

2. Les indemnités des maires et adjoints sont fixées par voie réglementaire, en fonction de la population de la commune. Le projet actuel du Gouvernement de déterminer les émoluments des conseillers généraux et régionaux selon des critères uniformes et objectifs rencontre une vive résistance des élus locaux.

3. Il est remarquable, par exemple, qu'à l'inverse le scandale de la transmission du sida par l'intermédiaire des transfusions sanguines n'ait fait apparaître, au niveau national, aucune responsabilité personnelle.

tique traditionnelle favorisée par le cumul des mandats, mais il a été largement facilité par le pouvoir décisionnel accordé aux élus en 1982 et la disparition des contrôles antérieurs. Il faut cependant chercher ailleurs les effets pervers de la décentralisation, dans la conjonction de l'accession au pouvoir d'un nouveau personnel et des rôles nouveaux qui lui sont dévolus. La nouvelle classe politique locale dispose en général de ressources personnelles moindres que les notables d'autrefois, et a souvent exercé auparavant une profession à revenu modeste, de telle sorte que la disposition de budgets parfois considérables lui a paru ouvrir une latitude d'action beaucoup plus ouverte que ne le permettait la réglementation établie pour une gestion de « bon père de famille ». Mais surtout le maire et le président décideurs de la décentralisation et gestionnaires des années 80 se trouvent en contact permanent avec le monde des affaires et le secteur privé où les pratiques d'enveloppes et de pots-de-vin font partie des stratégies reconnues pour le décrochage d'un marché¹, auxquelles tout un chacun n'est pas toujours insensible indéfiniment, ne serait-ce que pour l'avantage de sa collectivité ou le bénéfice de son parti. Assurément les rapports successifs de la Cour des comptes, le contrôle qui se développe des Chambres régionales des comptes, la sévérité des autorités judiciaires peuvent écarter les abus les plus criants, aussi bien du point de vue de la moralité administrative et politique des élus qu'en considération de la fonctionnalité du système local. Mais le passage à la professionnalisation reste encore à être complètement assimilé par les détenteurs du pouvoir local.

1. Nul n'ignore que ces pratiques sont utilisées par les entreprises nationales sur les marchés internationaux. Les comportements des grandes entreprises commerciales dans les commissions d'urbanisme commercial pour la localisation des supermarchés appartient à la même catégorie.

RÉSUMÉ. — *La professionnalisation du « métier politique » local ne s'applique pas à l'ensemble des élus, mais aux principaux détenteurs du pouvoir local. L'évolution a seulement été renforcée par la décentralisation. Le statut de l'élu local reste toujours en gestation et concernerait principalement les petits élus. Une nouvelle « classe politique » locale s'est constituée dont la cohérence est assurée par son appartenance aux nouvelles classes moyennes et sa socialisation politique dans les partis et les associations. L'apprentissage de la décentralisation a favorisé des dérèglements de la gestion locale, dont les « affaires » constituent le révélateur médiatisé.*

*Pourcentage des élus locaux en métropole
par catégories socio-professionnelles
avant et après la décentralisation*

Catégories socio-professionnelles	Maires		Conseillers généraux		Conseillers régionaux
	1977	1989	1982	1988	1986
Agriculteurs et salariés agricoles	39,5	28,5	10,8	9,3	6,3
Professions industrielles et commerciales	12,7	9,8	12,2	10,6	13,4
Salariés du secteur privé	12,5	14,6	14,8	13,4	16,9
Professions libérales	5,5	5,2	24	22,2	19,9
Enseignants	6,8	8,9	18,2 ⁽¹⁾	16,5	20
Fonctionnaires	3,2	3,9	6,6	7,1	7,6
Salariés des entreprises publiques	1,5	1,7	2,1	1,8	2,3
Retraités. Divers	18,3	27,4	11,3	17,1	13,6

(¹) En activité ou en retraite, alors que les enseignants retraités sont décomptés en 1988 dans la catégorie « Retraités. Divers ». La comparaison 1982-1988 des deux catégories (Enseignants, Retraités. Divers) permet au contraire de conclure à une forte probabilité de l'accroissement du pourcentage d'enseignants.

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

COLETTE RONXIN

L'introuvable
Fonction publique
territoriale

Durant la dernière décennie, les tâches exercées par les communes se sont considérablement étendues et diversifiées. On a coutume de dire qu'une grande ville compte jusqu'à 300 métiers : puéricultrice, architecte, informaticien, paysagiste, thermicien, spécialiste de la circulation, manager du développement économique... La décentralisation a provoqué un véritable bouleversement dans les départements et les régions. Les transferts de compétences préalablement exercées par l'État, de même que l'attribution de nouvelles responsabilités aux élus locaux ont secoué les habitudes de plus d'un million d'agents des collectivités territoriales devenus fonctionnaires territoriaux.

Si les agents communaux disposaient d'un statut national, les agents des départements étaient régis par des statuts fixés par chaque conseil général en application de l'article 10 de la loi du 10 août 1871 sur les départements. Quant aux agents des régions, ils ne bénéficiaient d'aucun statut national.

Il est apparu indispensable au législateur d'assurer, outre les moyens financiers nécessaires au transfert des compétences, les moyens humains, et pour cela d'harmoniser les statuts des personnels en créant une Fonction publique territoriale homothétique à celle de l'État. La loi du 26 janvier 1984 — titre III du statut général de la Fonction publique — constitue la troisième loi de décentralisation après la loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, et la loi du 29 décembre 1983,

relative à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Avant d'observer les conditions de la mise en œuvre du statut de la Fonction publique territoriale il importe d'en examiner les trois grandes caractéristiques : unité, parité et spécificité. Pour que les fonctionnaires territoriaux échappent à l'atomisation de leurs 38 000 employeurs, le statut général prévoit des organes de gestion spécifiques au niveau national et régional chargés de gérer l'ensemble des corps de catégorie A et B. En revanche, sauf affiliation volontaire des départements et régions, les centres départementaux de gestion ne sont compétents que pour les fonctionnaires de catégorie C et D relevant des communes de moins de 200 fonctionnaires.

Le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale symbolise aussi cette unité et joue un rôle semblable à celui de la Fonction publique de l'Etat.

L'affirmation de la parité entre les deux fonctions publiques consacrée par le titre I du statut général des fonctionnaires est concrétisée par le titre III qui institue le système de la carrière, avec la séparation du grade et de l'emploi, ainsi que la création des corps. L'institution de passerelles représente sans doute le plus fort symbole de parité entre les deux fonctions.

La loi reconnaît toutefois la spécificité de la fonction territoriale et prévoit notamment l'existence d'emplois non rattachés à des corps, la possibilité de recrutement direct pour les postes fonctionnels, et elle autorise le recrutement dans les emplois de cabinet dans toutes les collectivités territoriales.

Toutes ces grandes orientations de la loi du 26 janvier 1984 donnent satisfaction à tous, élus et fonctionnaires, exception faite sans doute de certains employeurs peu disposés à abandonner à des organismes intermédiaires le recrutement et la gestion de leurs cadres de catégorie A et B.

Les associations professionnelles : le syndicat des secrétaires généraux des grandes villes, l'association des ingénieurs de ville de France, le syndicat des secrétaires généraux, qui se battaient depuis de nombreuses années pour faire reconnaître la parité entre les deux fonctions et mettre en œuvre une véritable mobilité ont salué avec enthousiasme le dispositif relatif à la Fonction publique territoriale.

Cependant, les effets de la réforme sur la situation des personnels ne vont se faire sentir que progressivement. Ce processus normal d'élaboration des textes ne permettra d'installer le Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale qu'au mois de juin 1989. A partir de cette date, vont se succéder à un rythme sou-

tenu l'élaboration des décrets de portée générale sur le recrutement, la notation, la titularisation, les emplois de cabinet et les décrets relatifs à la situation des agents mis à disposition, ainsi que les décrets relatifs à la liste des corps comparables.

Sept ans après la loi sur la Fonction publique territoriale, quels sont les changements qui sont intervenus ? L'espérance suscitée par le statut s'est-elle transformée en réalité ?

Considéré comme un outil de progrès pour les personnels, le statut est aujourd'hui vécu comme un dispositif inadapté. La grille de salaire rigide correspond à des métiers bien définis et ne prend pas en compte l'émergence de nouveaux emplois.

Aussi, malgré la richesse de la palette des métiers, l'intérêt de la fonction au dire de ceux qui l'exercent, l'importance des responsabilités exercées, il manque aujourd'hui de 800 à 1 000 cadres A dans les collectivités locales et autant de cadres B.

Il faut bien reconnaître que les difficultés d'application du statut sont grandes : lourdeur des institutions, (les centres de gestion régionaux n'ont jamais été mis en place), pénurie du recrutement, lenteur du déroulement de carrière, faiblesse des rémunérations. L'impossibilité de créer des corps a fait voler en éclats la parité voulue par le législateur et l'on constate que la mobilité entre les deux fonctions est difficile, si ce n'est de la Fonction publique de l'Etat en direction de la Fonction publique territoriale dans les départements et les grandes villes.

La crise du recrutement est aujourd'hui plus grande qu'hier. On peut être tenté de trouver quelques raisons à ces difficultés. Le système de recrutement lui-même crée des « reçus collés » aux concours, compte tenu de l'impossibilité d'obliger les autorités territoriales à pourvoir les postes qu'elles ont déclarés vacants.

La modicité des rémunérations constitue un autre handicap à l'embauche. Quel jeune diplômé dynamique et ambitieux accepterait sans une véritable passion pour la gestion publique de démarrer sa carrière à 6 500 F net par mois pour un attaché, 7 800 F pour un administrateur et 9 000 F pour un ingénieur sorti d'une grande école ?

A ce point, il faut également évoquer les dispositifs de formation initiale prévus pour les cadres d'emplois A et B. Comment faire accepter aux employeurs — surtout ceux des villes petites et moyennes — de se séparer de l'attaché qu'ils viennent de recruter, pendant six mois sur douze, et du rédacteur pendant quatre mois.

Ces difficultés de recrutement sont aggravées encore par l'existence de seuils démographiques. Ce dispositif en vigueur dans le statut des agents communaux avait un effet bénéfique sur le sys-

tème des emplois, mais il exerce un effet pervers dans le système de la carrière en vigueur dans la Fonction publique territoriale. Certains fonctionnaires, qui ne peuvent bénéficier d'un grade d'avancement tout en restant dans leur collectivité où ils donnent entière satisfaction, partent vers les grandes collectivités territoriales. Les petites et moyennes communes connaissent donc aujourd'hui un grave déficit de leur encadrement.

Désaffection pour la Fonction publique territoriale : en 1990, seuls 102 candidats se sont présentés pour les 204 postes d'ingénieurs offerts au concours ; en 1991, seulement 1 455 admis au concours de rédacteurs sur 2 000 postes ouverts au concours.

Faut-il pour autant crier : Haro ! sur le statut ? Certains sont tentés de le faire. D'autres considèrent qu'il est impérieux de modifier les règles actuelles afin d'exercer en plénitude et sérénité les nouvelles compétences décentralisées et gérer le personnel de façon motivante et rationnelle.

De nombreux arguments plaident en faveur du maintien d'un cadre statutaire fixé par la loi pour la gestion des personnels locaux. Le souci de l'intérêt général, la nécessité du contrôle des dépenses publiques, le refus du clientélisme, le principe d'égalité d'accès aux emplois publics constituent des règles immuables auxquelles sont attachés à juste titre les Français. Enfin, il paraît difficile, dans le contexte d'aujourd'hui, de remettre en cause certains acquis sans menacer gravement la paix sociale : garantie d'emploi des fonctionnaires, progression de carrière à l'ancienneté, retraite avantageuse...

Un groupe de travail constitué autour du Centre interdépartemental de gestion de la grande couronne, composé de hauts fonctionnaires territoriaux des départements, des communes et des établissements publics des Yvelines, a engagé une réflexion sur la rénovation du statut actuel, afin de proposer des solutions aux anomalies et aux carences constatées.

Les difficultés de recrutement ont eu pour conséquence l'explosion du nombre des contractuels, l'émergence de régimes indemnitaires aussi divers qu'inégalitaires. Le décret sur le régime indemnitaire du 6 septembre 1991 a répondu de manière rigide et inadaptée aux problèmes de recrutement des collectivités territoriales. L'encadrement intermédiaire constitué par les attachés et les rédacteurs y est sacrifié, les personnels sociaux si indispensables au maintien hors de l'eau des populations en difficulté est ignoré.

Les élus locaux rivalisent pour attirer ou garder les meilleurs éléments. La contractualisation se développe et si l'on n'y prend pas garde elle pourrait devenir la règle pour les postes de responsabilité.

Les organisations professionnelles ne croient plus à la négociation avec les pouvoirs publics pour faire évoluer le statut, ils se tournent maintenant vers les élus, désormais mobilisés par le départ de leurs meilleurs éléments ou la difficulté d'attirer de jeunes cadres.

La grille de salaires et les dysfonctionnements du statut ne constituent qu'une partie des désillusions. La formation est aussi en cause. Depuis juillet 1972, les agents communaux disposaient d'un appareil de formation, le CPEFC, Centre de Formation des Personnels communaux. Il était donc indispensable d'adapter cet outil au contexte créé par la décentralisation. La loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des fonctionnaires a fixé le cadre général, lui-même modifié par la loi du 13 juillet 1987. Le paritarisme en vigueur depuis l'origine a été supprimé pour être rétabli ensuite. Toutes ces modifications ont contribué à affaiblir le nouvel établissement de formation, le Centre national de la Fonction publique territoriale : CNFPT, et à faire oublier que sa mission première était la formation des 1 200 000 fonctionnaires territoriaux. Mais la principale difficulté à laquelle est confronté l'établissement de formation concerne le manque de moyens. La loi du 13 juillet 1987 a institué le taux plafond de 1 % de la cotisation, ce qui ne permet plus au CNFPT de répondre aux besoins de formation exprimés par les collectivités territoriales. Les grandes collectivités, grandes villes, départements ou régions se tournent donc vers les organismes de formation qui fleurissent et consacrent jusqu'à 3 % de leur masse salariale à la formation. La solidarité entre petites et grandes collectivités a disparu, balayée par la décentralisation, et les disparités s'en sont trouvées aggravées.

Le Centre supérieur de Fontainebleau, qui a accueilli sa première promotion le 4 novembre 1984 pour une formation longue au management public, a été créé pour accompagner la création d'une haute Fonction publique territoriale. Porté par les secrétaires généraux, les ingénieurs, qui comprenaient bien la nécessité de parachever la décentralisation en instituant une école nationale d'administration territoriale, le Centre supérieur a cristallisé pendant quelques années les espérances.

Nous sommes bien loin aujourd'hui des objectifs définis par la loi du 26 janvier 1984 : unité, parité et spécificité. Le statut de la Fonction publique territoriale craque de toutes parts. L'unité a fait place à la disparité, aux inégalités et à la concurrence. L'écart se creuse entre les grandes collectivités : départements, régions et grandes villes, qui créent leurs régimes indemnitaires et organisent la formation nécessaire par leurs propres moyens, et les autres communes qui n'en n'ont

pas les moyens. On se trouve face aujourd'hui à une Fonction publique territoriale duale qui n'a plus de règles.

La décentralisation a été l'occasion pour les fonctionnaires de l'État mis à disposition dans les départements de se mobiliser et d'inventer une nouvelle administration. Les communes engagées depuis le début des années 80 dans la rénovation des méthodes de gestion ont puisé dans la décentralisation des raisons de continuer et d'amplifier le mouvement de modernisation de l'administration territoriale.

Quelle déception de constater que l'inadéquation de la Fonction publique territoriale est en train de décourager les meilleurs !

Il faut impérativement faire quelque chose pour que ceux qui ont choisi de servir les collectivités territoriales, avec le sentiment qu'elles remplissent de nobles missions, ne se laissent pas aller au découragement.

Si l'on se réfère à l'histoire des communes, les grandes avancées dans le domaine du statut ont été réalisées lorsque la voie choisie a été l'étroite collaboration entre élus et fonctionnaires. Ce fut le cas en 1952 pour le statut du personnel communal, ce fut aussi le cas en 1972, pour la loi portant création du CFPC.

C'est la voie choisie par certains d'une réflexion et d'une stratégie commune entre élus et fonctionnaires pour réaménager le statut ; l'efficacité et la sagesse nous commandent aujourd'hui d'engager une réflexion globale entre les élus et les fonctionnaires pour réaménager au plus vite le statut de la Fonction publique territoriale.

RÉSUMÉ. — Après avoir fixé, le 2 mars 1982, le cadre général de la décentralisation, puis la répartition des compétences, le législateur a souhaité donner aux collectivités territoriales les moyens humains nécessaires en créant une Fonction publique territoriale homothétique de celle de l'État.

Sept ans après la loi instituant, le 31 janvier 1984, le statut des fonctionnaires territoriaux, la morosité règne dans les collectivités locales. La désillusion générale provient des dysfonctionnements du statut, des difficultés de recrutement, de la déréglementation en matière de régime indemnitaire et de la croissance du nombre des contractuels.

Les grandes caractéristiques de la loi sur la Fonction publique territoriale : unité, parité et spécificité, sont vidées de sens tant la réalité en est contraire. Faut-il pour autant crier Haro ! sur le statut ? Non, si les élus et les fonctionnaires parviennent à conjuguer leurs efforts et proposent ensemble des modifications visant à supprimer les difficultés et les incohérences du dispositif actuel de formation et du statut de la Fonction publique territoriale.

L'émiettement communal et la fiscalité

L'exceptionnelle densité du maillage territorial constitue de l'avis général un obstacle majeur à la réforme pourtant si nécessaire de la fiscalité locale en France. L'impossibilité de mener à bien la révision de la carte des territoires expliquerait ainsi pourquoi l'édifice construit à partir des lois de décentralisation ne comportait aucun volet fiscal substantiel.

A considérer de ce point de vue la situation singulière de la France parmi les pays de la communauté, l'argument ne manque pas d'une certaine pertinence. La France est le pays européen qui comporte à la fois le plus de collectivités de base et celui où le nombre des niveaux de collectivités publiques est le plus élevé. Le nombre de communes y est supérieur à celui de l'ensemble des communes dans tous les autres pays membres. Leur taille moyenne est remarquablement faible ; la moitié des communes rassemblent moins de 350 habitants, les trois quarts moins de 1 000 ; mais les 835 communes qui dépassaient 10 000 habitants (en 1982) regroupaient la moitié de la population française.

A cet émiettement communal singulier s'ajoute un empilement de collectivités territoriales lui aussi sans exemple. A l'exception des pays faiblement étendus (Luxembourg) ou des démocraties récentes (Grèce, Portugal), les Etats membres de la Communauté possèdent soit deux, soit trois niveaux des collectivités territoriales. Le modèle à deux niveaux adopté notamment par la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et le Danemark forme la structure pyramidale classique de

l'administration décentralisée dans les pays unitaires. Le modèle à trois niveaux se rencontre principalement dans les pays fédéraux (Allemagne), en voie de fédéralisation (Belgique) ou régionaux (Espagne, Italie). Dans tous les cas, le troisième échelon ne résulte pas d'une excroissance du secteur local mais d'un transfert de compétences antérieurement exercées par l'autorité centrale. Le niveau régional, *lato sensu*, constitue à la fois le sommet de la pyramide locale et la base spatialisée de l'organisation publique nationale. Or la France ne se rattache directement ni à l'un ni à l'autre de ces « modèles ». La structure de l'Etat reste unitaire mais comporte néanmoins un troisième échelon de collectivités territoriales. Certes, au regard de leurs missions et de leurs moyens actuels, les régions françaises ne peuvent se comparer aux Länder allemands. La disproportion du partage des ressources exclut en effet toute recherche de parité budgétaire, du moins si l'administration centrale ne réduit pas en conséquence ses activités, donc ne se régionalise pas en partie. De ce fait, la place des régions, dans la pyramide publique française apparaît à la fois ambiguë à court terme et ouverte à long terme, car porteuse de dynamiques virtuellement très divergentes.

S'ajoutent enfin à cette architecture, une ou plusieurs strates supplémentaires d'organismes de coopération, le besoin d'association croissant à raison du degré d'émiettement communal. Certes, les groupements intercommunaux ne forment pas, à proprement parler, un quatrième niveau de collectivités faute de disposer d'une véritable autonomie décisionnelle et de posséder des conseils élus au suffrage universel. Mais leur pouvoir est suffisant pour concurrencer les municipalités, notamment en matière fiscale.

Les risques économiques inhérents à un tel alourdissement de la pyramide territoriale et à l'émiettement communal sont en outre multipliés par une dernière singularité de la situation française, l'empilement des taux d'imposition locaux qui majore à la fois le risque de redondance des interventions, donc d'élévation des coûts, et celui d'alourdissement des impositions, chaque collectivité tentant d'échapper à l'impopularité fiscale en se dissimulant derrière la responsabilité politique des maires. En effet, plus que dans aucun autre pays européen, les taux locaux d'imposition s'empilent, chaque échelon votant des taux distincts sur des bases fiscales communes, celles de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la taxe professionnelle. Né du système séculaire des « centimes additionnels » qui organisait l'empilement jusqu'à et y compris la fiscalité d'Etat, le système français illustre ainsi le compromis implicite entre un régime de fiscalité partagée (répandu dans nombre de pays anglo-saxons) et

un régime de fiscalité spécialisée où chaque échelon se verrait doté d'impôts exclusifs.

L'encombrement institutionnel, l'émiettement communal, l'empilement des taux seraient ainsi au principe même du blocage de la réforme des impôts locaux en France. Des trois facteurs, l'émiettement communal est d'ailleurs considéré à la fois comme le plus décisif et comme le plus irréversible du moins à courte échéance.

Certes la multiplication de communes de petite taille permet une meilleure prise en compte de la *diversité des lieux et des mœurs* selon l'expression d'A. de Tocqueville, c'est-à-dire de mieux rapprocher le consommateur des services publics locaux du contribuable qui les finance. En multipliant le nombre des communes, on favoriserait ainsi l'affectation efficace des ressources à l'intérieur et entre les communes, donc la « vérité des prix fiscaux ». Les contribuables-usagers, prompts à se délocaliser pour des raisons fiscales trouveraient plus facilement une commune correspondant à leurs préférences, où ils se rassembleraient en « clubs » homogènes constitués autour de la consommation et le financement de services publics locaux à usage strictement interne.

Mais les effets négatifs de l'émiettement sont tout aussi apparents. Multiplier le nombre des communes, c'est accroître d'autant la dispersion des situations communales, les écarts de richesse fiscale, la disparité des besoins budgétaires, voire celle des coûts de fourniture des services publics locaux. Si en même temps, on s'assigne l'objectif de réduire les inégalités financières entre collectivités au nom de l'équité territoriale, le coût budgétaire de cette politique est en rapport direct avec le degré d'émiettement communal. L'activité de redistribution s'effectuant à rendements décroissants, l'émiettement communal en France ne conduit-il pas inéluctablement *au blocage des mécanismes de péréquation obligatoire face à la coalition innombrable des micro-avantages acquis* ?

L'effet, automatique, de l'émiettement communal est d'ailleurs renforcé par les particularités de la structure des bases d'imposition locales. La taxe professionnelle constitue en effet la source quasi exclusive des inégalités intercommunales de richesse fiscale¹. La

1. On a ainsi pu montrer qu'après correction des effets de taille de la population et des effets liés à la disparité des besoins communaux, 90 % des écarts relatifs de richesse fiscale par tête entre les communes du département de l'Ille-et-Vilaine en 1988 étaient imputables à la taxe professionnelle et au foncier bâti, A. Guengant (1991), *Taxe professionnelle et intercommunalité*, DATAR, 1991, ronéoté, 250 p.

réforme fiscale ne doit-elle pas alors venir en aide aux dysfonctionnements engendrés par l'émiettement communal ?

Trois voies se sont dessinées dans les années récentes qui illustrent les tentatives de sortie du dilemme réforme territoriale/réforme fiscale. La première a consisté à mettre en place des mécanismes de compensation suffisamment efficaces pour confirmer le *statu quo* territorial comme idéal de partage tout en réduisant les incitations à en sortir. Le maintien des avantages acquis est ainsi paré des plumes de l'équité intercommunale (1. *Le statu quo compensé ou l'échappatoire de la péréquation*).

Plus ambitieuses sont les tentatives d'aménagement du *statu quo*. Un aménagement recherché d'abord dans l'élaboration d'une *spécialisation fiscale* inter-collectivités complétant dans le même esprit le volet fiscal des lois de décentralisation et de compétences (2. *Le statu quo aménagé : la spécialisation fiscale*). Mais n'est-il pas déjà trop tard pour une spécialisation fiscale qui ordonnerait de façon harmonieusement cartésienne le pendant fiscal des blocs de compétences, quand on considère l'usage extensif que font les collectivités territoriales des degrés de liberté laissés par les lois de décentralisation et de compétences ou les libertés qu'elles s'autorisent au-delà même des textes législatifs ? Le dilemme réforme territoriale/réforme fiscale ne peut-il trouver une issue dans l'aménagement des structures fiscales de coopération comme semblent le suggérer les dispositions de récents projets de loi sur l'administration territoriale ? L'aménagement du *statu quo* vise dans ce cas à aligner la réforme des structures fiscales et territoriales sur l'évolution des comportements (3. *Le statu quo aménagé : la coopération fiscale*).

1 — LE « STATU QUO » COMPENSÉ OU L'ÉCHAPPAUTOIRE DE LA PÉREQUATION

Les projets de refonte de la carte communale abandonnés, les pouvoirs publics se sont attachés à corriger, par la péréquation financière, les aspects négatifs de l'émiettement administratif. Toutefois, le développement de la redistribution territoriale s'est heurté à de nombreuses difficultés amplifiées par les modalités particulières de mise en œuvre des transferts.

Première difficulté, la péréquation, en masquant partiellement les conséquences secondaires, favorise indirectement la permanence des sources primaires d'inégalités. L'amélioration, même modeste, de la situation financière des communes affaiblit d'autant les incitations aux réformes structurelles. Les inconvénients économiques

et sociaux de l'émiettement territorial s'atténuent. En revanche, le coût politique des regroupements, en terme de perte d'autonomie, demeure inchangé. Le rejet massif des propositions de création des communautés urbaines et rurales, formulées par la commission Guichard en 1976, n'est probablement pas étranger aux premières manifestations favorables à l'époque et surtout aux bénéfiques anticipés de la redistribution. A ce titre, la péréquation favorise la permanence des structures territoriales et compromet par conséquent les possibilités ultérieures d'adaptation des découpages administratifs aux réalités contemporaines de l'occupation de l'espace.

Deuxième difficulté, la solidarité financière intercommunale n'échappe pas au dilemme équité-efficacité. L'écrêtement des localités richement dotées en taxe professionnelle constitue, du moins potentiellement, un frein au dynamisme municipal. Les politiques de développement économique local exigent en effet des investissements importants et présentent donc des risques financiers non négligeables pour les communes. Or, les prélèvements, directs ou indirects, opérés par les mécanismes péréquateurs privent les localités d'une partie de leurs efforts. D'où une possible démobilitation des municipalités concernées.

Certes, l'impact désincitatif de la péréquation est délicat à cerner. Les informations disponibles sur les comportements locaux ne permettent guère de conclure avec certitude. Cependant, le risque existe et explique en partie les freins apportés au déploiement des transferts. Mieux connue, l'influence de la redistribution sur l'évolution des taux d'imposition semble avoir favorisé une élévation générale de la pression fiscale. Les taux augmentent dans les communes écrêtées mais ne diminuent pas dans les localités bénéficiaires des reversements.

Troisième difficulté enfin, les modalités particulières de mise en œuvre de la solidarité intercommunale en France présentent des lacunes et des contradictions. La redistribution fonctionne en effet sur le principe de l'empilement de mécanismes correcteurs conçus indépendamment les uns des autres et de ce fait rarement coordonnés. Ainsi, la dotation globale de fonctionnement, vecteur essentiel de la redistribution, se superpose aux fonds de péréquation de la taxe professionnelle, national et départementaux, et aux redistributions locales opérées par les budgets des régions, des départements ou encore des groupements de coopération. D'où un risque constant de conflit entre politiques aboutissant en définitive à réduire leurs performances cumulées.

Autre incertitude technique, la mesure des inégalités financières suscite certaines réserves. Par exemple, le potentiel fiscal, censé

refléter la richesse taxable des communes, ne répond pas exactement à son objectif. De même, l'appréciation des rôles respectifs des besoins et des ressources dans la formation des disparités financières intercommunales apparaît contestable. Notamment, est-il opportun de consacrer les deux tiers de la DGF à la correction des différences de besoins et seulement un tiers aux écarts de ressources ? En d'autres termes, la péréquation s'attaque-t-elle effectivement aux vraies sources d'inégalités budgétaires intercommunales ?

Si l'évaluation, généralement sommaire, des disparités financières hypothèque la crédibilité des mécanismes correcteurs, la complexité croissante des critères de partage contribue aussi à desservir l'idée de péréquation. Face à l'opacité des règles institutionnelles, les élus locaux n'ont souvent le sentiment, ni de maîtriser la mise en œuvre de la solidarité, ni de pouvoir apprécier commodément ses résultats et donc de proposer des réformes éventuelles susceptibles de les améliorer. D'où une hésitation permanente entre le désir d'approcher au plus près la diversité des situations locales, au risque d'accroître la complexité des partages, et le souhait de simplifier la redistribution, mais avec le risque opposé de s'éloigner des réalités financières communales.

Toutefois, la difficulté principale provient du statut ambigu de la DGF. En effet, la subvention constitue à la fois une compensation macro-économique versée par l'État en contrepartie de la suppression de la taxe locale en 1968 et un instrument micro-économique de redistribution au profit des communes défavorisées. La DGF se trouve ainsi écartelée entre deux logiques parfaitement contradictoires : l'une conservatrice s'attache à préserver les ressources de localités autrefois avantagées par l'ancien impôt sur le chiffre d'affaires (optique du dédommagement) ; l'autre redistributive vise à orienter l'aide nationale en faveur des communes les plus démunies (optique péréquatrice).

La conception du transfert reflète ce dilemme. Par exemple, la pondération démographique de la dotation de base, censée traduire une échelle de besoins, cherche en fait à conserver les droits acquis des grandes villes au titre de l'ex-taxe locale. De même, le découpage par strate de population des dotations potentiel fiscal et revenu limite *de facto* la redistribution entre grandes et petites communes. Mécanismes péréquateurs et contre-péréquateurs tendent ainsi à se neutraliser pour préserver le plus possible la hiérarchie des ressources antérieure à la redistribution. Obstacle supplémentaire au déploiement des transferts, l'existence d'une clause de progression minimale de la DGF protège les communes contre toute perte financière impor-

tante, quels que soient les résultats actuels ou futurs du partage. D'où un décalage croissant entre les révisions régulières des critères de répartition, dans le but d'améliorer la redistribution, et la reconduction en grande partie à l'identique des distributions antérieures.

Certes, en dépit de multiples contraintes, une certaine péréquation existe au profit des communes défavorisées. Toutefois, la correction des inégalités demeure relativement modeste et surtout progresse de plus en plus lentement, voire tend à se stabiliser. La redistribution territoriale n'échappe pas en effet au jeu des rendements décroissants pour des raisons à la fois politiques et techniques. Si au départ la correction des situations extrêmes entraîne un resserrement rapide des inégalités, sans susciter d'opposition politique insurmontable ou exiger une mobilisation trop massive de moyens, la poursuite du processus réclame en revanche une redistribution croissante de fonds pour des résultats additionnels de plus en plus modestes. En outre, le nombre de localités pénalisées augmente et par conséquent les résistances politiques. Le *statu quo* tend alors à représenter l'idéal du partage, notamment parce que les élus locaux redoutent d'éventuelles inflexions futures défavorables de la répartition. Le relèvement brutal de la garantie de progression minimale de la DCF en 1985 témoigne de la généralisation d'un tel comportement conservateur. Sa révision sélective à la baisse en 1991, lors de la création de la dotation de solidarité urbaine, ne modifie pas fondamentalement cette situation.

De ce fait, la péréquation, après avoir consolidé le *statu quo* territorial, pourrait déboucher aussi sur un *statu quo* financier.

II — LE « STATU QUO » AMÉNAGÉ OU LA RECHERCHE DE LA SPÉCIALISATION FISCALE INTERCOLLECTIVITÉS

Face à l'impossibilité de maintenir le *statu quo* territorial par le seul intermédiaire d'un système de péréquation, la réforme fiscale est le point de passage obligé de toute tentative d'aménagement de la situation.

Définir une nouvelle procédure de répartition verticale des impôts entre les collectivités, c'est choisir soit un système de superposition où les collectivités publiques disposent de bases d'imposition identiques dont elles fixent les taux en toute indépendance les unes des autres, ou se partagent les mêmes recettes fiscales sous la contrainte d'un plafond de pression fiscale totale et de critères légaux voire constitutionnels de partage, soit la spécialisation qui

implique d'attribuer en exclusivité à chaque collectivité une gamme spécifique de taxes assises sur des bases distinctes. En pratique cependant, aucune nation ne pratique un système pur de superposition ou de spécialisation. En France, par exemple, une forte spécialisation existe entre l'État et les collectivités territoriales, tandis que la superposition domine au sein du secteur décentralisé.

La réforme fiscale viserait ainsi à inverser plus ou moins totalement les caractéristiques actuelles de la fiscalité territoriale en faveur de plus de spécialisation. Deux procédures sont envisageables : soit confier la fixation du taux marginal à une seule collectivité, en maintenant constants les taux des autres pour le même impôt ; soit séparer complètement les impositions en affectant une taxe spécifique à chaque échelon territorial avec la faculté de voter seul son taux. La spécialisation des assiettes s'opérerait en fonction des compétences dominantes exercées par chaque type de collectivité. Le but serait d'adapter au mieux les prélèvements aux services publics offerts en contrepartie, c'est-à-dire au prorata des « bénéficiaires ». A ce titre, la spécialisation fiscale s'inscrit explicitement dans une perspective d'efficacité économique.

Le point essentiel concerne ici la fiscalité de l'échelon local¹ qui ne soulève d'ailleurs pas les problèmes les plus délicats. Les recommandations de la théorie économique du « fédéralisme fiscal » rejoignent l'usage quasi constant des gouvernements pour assigner à l'échelon local un impôt assis sur la valeur capitalisée des biens immobiliers et fonciers. En effet, si la fiscalité locale s'assigne l'objectif d'efficacité économique d'une part et obéit d'autre part au principe du « bénéficiaire », la charge de l'impôt foncier et immobilier repose en définitive sur le contribuable nominal immobile (seul le migrant peut échapper à l'impôt), puisque l'impôt se « capitalise » négativement dans les valeurs foncières, tandis que les « bénéficiaires » retirés par le contribuable de l'usage des services publics locaux financés par voie fiscale se capitalisent positivement dans les mêmes valeurs foncières. Sous réserve du fonctionnement correct des marchés, l'impôt de capitalisation répond ainsi simultanément à l'efficacité économique et à une certaine justice où celui qui bénéficie des services publics locaux en supporte définitivement le prix fiscal.

1. Pour une perspective d'ensemble voir Gilbert et Guengant, *La fiscalité locale en question*, Paris, 1991, Montchrestien (plus particulièrement le chapitre 7).

A contrario, le choix d'une spécialisation fiscale immobilière ou foncière au niveau communal exclut la taxe professionnelle à ce niveau. En dépit de ses réelles qualités (base large et évolutive, relative neutralité économique, rendement élevé), la taxe professionnelle n'a pas les caractéristiques requises pour un impôt micro-localisé. Acquittée en large part par les entreprises, elle a vocation à être répercutée dans les coûts de production donc à être exportée au-delà des limites communales. L'aire de diffusion des effets de la taxe professionnelle ne coïncide plus avec l'aire de diffusion des « bénéfiques » retirés des services publics locaux, ce qui ne favorise ni l'efficacité économique ni l'équité territoriale. Mais surtout la localisation très inégale des bases de la taxe fait de celle-ci la source quasi exclusive des disparités de richesse fiscale au niveau communal.

La disparition de la taxe professionnelle du niveau municipal est cependant lourde de conséquences en raison de la part qu'elle représente dans les ressources locales. Comment pallier les effets de la disparition au niveau communal et à quel niveau la repositionner ?

Si l'on en croit le récent projet de loi sur l'administration territoriale de la République, la taxe professionnelle pourrait être relocalisée au niveau des nouvelles communautés de ville, tandis qu'un lien serait établi entre l'évolution du taux communautaire d'imposition des entreprises et la variation du taux d'imposition des ménages dans les communes membres. L'enjeu est ici d'élargir la circonscription de prélèvement et de péréquation de la taxe.

Cette réforme de la spécialisation fiscale a bien des avantages : l'apparence de la simplicité et celle de la rationalité. A découpage communal donné, elle accroîtrait l'efficacité des mécanismes de péréquation puisque les disparités de richesse intercommunales seraient bien inférieures à celles entre communes.

Cependant, toujours à découpage communal donné, la réforme risque d'être insoutenable. La perte de ressources communales ne pourrait vraisemblablement pas être compensée par une élévation des taxes foncières et d'habitation. La réduction substantielle des compétences au niveau local deviendrait inéluctable, remettant en cause l'édifice des lois de décentralisation et de compétences.

La compensation financière du transfert de la taxe professionnelle par des dotations adéquates versées aux communes ne serait guère plus satisfaisante. Elle reviendrait simplement à réintroduire la solution du *statu quo* compensé dont on a examiné les limites.

S'y ajouteraient enfin des conséquences politico-économiques

qui affecteraient l'ensemble des collectivités territoriales. En effet, la translation de la taxe professionnelle au niveau des communautés de ville conduirait à alterner une fiscalité sur les habitants au niveau départemental et une fiscalité sur les entreprises au niveau régional. Dans l'impossibilité de lier institutionnellement l'évolution de la fiscalité départementale et l'évolution de la fiscalité régionale, les conseils généraux et régionaux étant tous eux élus au suffrage universel, celles-ci deviendraient les « élections libres », notamment au niveau régional, des prélèvements obligatoires. Un plafonnement législatif, voire constitutionnel des taux d'imposition, deviendrait pratiquement inévitable qui amputerait d'autant l'autonomie financière de ces collectivités. A l'étranger (par exemple en Allemagne), une telle pratique ne semble pas soulever autant d'objections, qu'on peut supposer qu'elle le ferait en France. Ces pays peuvent alors attribuer aux administrations décentralisées des impôts de quotité assis sur des bases larges et évolutives, sans redouter une dérive incontrôlable de la pression fiscale. Dans le cas contraire, qui pourrait être le point d'aboutissement de la réforme fiscale par spécialisation, les pouvoirs publics seraient confrontés au dilemme nouveau : conserver des bases archaïques et la liberté de vote, ou instituer des bases modernisées en limitant le contrôle local sur les taux.

III — LE « STATU QUO » AMÉNAGÉ OU LA VOIE DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

La défense passionnée de l'autonomie communale n'a pas masqué aux élus locaux les avantages économiques des regroupements qui permettent, soit d'atteindre les seuils démographiques et financiers minimaux nécessaires aux grands investissements, soit de cordonner plus efficacement l'aménagement des agglomérations urbaines balkanisées. Toutefois, la solution des fusions écartées, la coopération devenait le seul moyen, en paraphrasant A. Tocqueville, *de concilier les avantages divers qui résultent de la grandeur et de la petitesse des nations*.

La constitution de vastes entités administratives ne représente en effet, ni la seule, ni peut-être la meilleure solution pour bénéficier des économies de dimension nées de la production à grande échelle des services publics. En s'associant ponctuellement, de petites communes, chargées légalement de fournir une prestation, donc d'assumer une compétence, peuvent sans fusionner obtenir le résultat

recherché en confiant la production à un exploitant unique, public ou privé. L'émiettement administratif ne constitue donc pas nécessairement une source d'alourdissement des charges publiques, si une division rationnelle des tâches entre fourniture et production est réalisée. A l'inverse, la fusion des communes ne produit pas automatiquement un abaissement des coûts, si les gains d'échelle ont déjà été captés par la coopération.

L'intercommunalité offre par conséquent une alternative économique crédible au regroupement administratif. Toutefois, la solution coopérative demeure incertaine, car elle dépend entièrement des comportements politiques locaux. De ce fait, de nombreux pays ont préféré la formule jugée plus sûre, mais pas nécessairement plus efficace, de la fusion autoritaire.

En tempérant l'émiettement territorial par la coopération, les communes françaises réalisent apparemment assez bien l'idéal décentralisateur qui entend conserver le pouvoir local le plus près possible des citoyens sans néanmoins renoncer aux avantages économiques de la grande dimension. Toutefois, l'application est-elle à la hauteur de l'ambition ?

Au crédit de la solution coopérative, le foisonnement des groupements intercommunaux (près de 16 000) témoigne de la capacité des élus locaux à sortir des limites étroites de la commune quand les nécessités l'exigent. Un examen plus détaillé conduit cependant à nuancer le bilan. La coopération demeure étroitement cantonnée aux activités de gestion, notamment des réseaux (les contraintes techniques dictent souvent les solutions). Les ressources mobilisées collectivement restent en outre modestes par rapport aux financements conservés localement. Plus qu'une coopération intense, la prolifération des syndicats intercommunaux reflète souvent la taille moyenne très faible des associations. De ce fait, l'intercommunalité corrige assez peu, voire par certains aspects accentue l'émiettement communal.

Au débit de la formule, l'harmonisation, souvent plus formelle que réelle, des politiques locales d'aménagement et de développement économique des agglomérations urbaines témoigne des limites de la coopération. Les groupements maîtrisent en général difficilement la compétition fiscale entre communes pour attirer les entreprises ; concurrence souvent stérile mais en revanche fort coûteuse pour les finances municipales. Certes, l'expérience aidant, de plus en plus de municipalités découvrent les aléas de la compétition territoriale et par contrecoup les avantages des actions concertées de développement. La multiplication actuelle des groupements écono-

miques de partage de la taxe professionnelle illustre ce changement d'attitude. Toutefois, la coopération fiscale demeure très minoritaire et surtout incertaine. Les risques d'éclatement des associations apparaissent en effet souvent très élevés.

De ce fait, conscient des limites de l'action volontaire, l'Etat tente depuis de nombreuses années de promouvoir une coopération renforcée. L'institution des districts et des communautés urbaines s'inscrit dans cette perspective. Le succès relatif du projet pour les districts et son échec patent pour les communautés urbaines résultent de l'ambiguïté des objectifs poursuivis. Deux conceptions de la coopération en effet s'opposent. L'intercommunalité, au sens étroit du terme, cherche uniquement à exploiter les économies de dimension sans hypothéquer l'autonomie communale. En revanche, la supracommunalité s'apparente à une réforme graduelle des structures locales (faute de pouvoir concrétiser immédiatement, par la fusion, l'élargissement jugé souhaitable des territoires communaux). D'où, dans ce dernier cas, l'importance accordée à la délimitation du périmètre du groupement, base territoriale de la nouvelle collectivité en gestation. D'où également le souci d'affirmer l'indépendance du conseil districial ou communautaire par la création d'une fiscalité propre.

Le projet d'administration territoriale de la République, en cours d'examen au Parlement, se situe dans cette seconde optique. Tirant les leçons des échecs passés, le texte prend soin d'associer étroitement coopération et péréquation. La principale originalité du projet réside dans la délocalisation au profit de la communauté de ville (et en option pour la communauté de communes) du produit de la taxe professionnelle perçu précédemment par les communes, à charge pour le conseil communautaire d'en redistribuer ensuite une partie aux localités-membres et de conserver le solde pour financer les actions de coopération, entre autres dans les domaines économique, de l'environnement et des transports urbains. L'élargissement de la circonscription des prélèvements de l'impôt se propose, d'une part, d'égaliser le taux intracommunautaire de la taxe professionnelle et, d'autre part, de renforcer la coopération par une solidarité de proximité accrue entre communes.

Toutefois, si ce projet ne manque pas de séduction, de nombreux obstacles se dressent sur son chemin. Outre les difficultés prévisibles de délimitation du périmètre communautaire et, en toute hypothèse, l'incertitude de l'adhésion des communes au nouveau groupement (à la majorité qualifiée), l'institutionnalisation d'une coopération fiscale, jusqu'alors exclusivement volon-

taire, pourrait en effet apparaître menaçante pour l'autonomie financière des communes. En outre, le doublement de l'échelon communal par une organisation de type communautaire risque d'alourdir les prélèvements fiscaux (l'exemple des communautés urbaines en témoigne). Par ailleurs, le contrôle de la communauté par des délégués de communes-membres, et non des élus au suffrage universel direct, loin de constituer une garantie d'harmonisation des choix d'imposition, semble au contraire propice aux surenchères fiscales (sans évoquer le déficit démocratique d'un tel arrangement).

Dans ces conditions, l'idée, *a priori* séduisante, d'une réforme graduelle et volontaire des structures locales par la coopération pourrait s'enliser dans la construction d'édifices administratifs toujours plus complexes et plus coûteux pour les contribuables faute d'aboutir au transfert de la légitimité démocratique à de véritables municipalités d'agglomération, de pays ou de cantons.

IV - CONCLUSION

La péréquation et la coopération offrent apparemment une solution à l'émiettement communal et permettent, en contournant l'obstacle du découpage administratif, d'éviter ou de différer une réforme territoriale non souhaitée. Toutefois, le maintien du *statu quo* communal possède un coût et présente un risque.

La permanence d'inégalités fiscales résiduelles importantes, malgré le déploiement des redistributions, constitue le prix à payer en terme de justice sociale. L'alourdissement continu de la pression fiscale représente le prix à payer en terme d'efficacité économique, même si le partage des hausses de taux entre, d'une part, la croissance des besoins collectifs et, d'autre part, les surcoûts institutionnels liés à la prolifération des collectivités publiques demeure délicat à établir.

Le risque se profile plus particulièrement dans la perspective d'un élargissement de la compétition territoriale à l'espace européen. L'atomisation du secteur public local français, et par conséquent des financements mobilisables, constitue *a priori* un handicap pour conduire une politique volontariste de développement économique local. Sauf rares exceptions, les villes ou les régions françaises ne disposent pas d'une surface financière suffisante pour espérer rivaliser victorieusement avec leurs homologues étrangers. Certes, à nouveau, la coopération intercommunale, ou

interrégionale, propose une solution théorique à ce déficit de dimension. Toutefois, dans la pratique, les contraintes politiques inhérentes aux structures associatives risquent de compromettre la rapidité de réaction des décideurs locaux.

Dans ces conditions, sans succomber à la mode de l'harmonisation, un réexamen approfondi de l'originalité française serait, semble-t-il, utile pour préparer la décentralisation à affronter plus efficacement demain les défis d'une intégration économique européenne renforcée.

RÉSUMÉ. — *L'émiettement communal rend inévitable la réforme fiscale locale. Le maintien du statu quo par la péréquation financière est insuffisant, l'aménagement du statu quo par une spécialisation fiscale intégrale est soumis à nombre d'aléas. La voie la plus prometteuse semble être l'aménagement par la coopération fiscale intercommunale.*

Les interventions économiques locales

Le domaine des interventions économiques est sans doute le meilleur révélateur de la complexité des changements entraînés par la décentralisation. Avec le recul qu'autorise une décennie de mise en œuvre des lois de 1982, on commence à prendre conscience que, si la décentralisation a effectivement bouleversé le fonctionnement des collectivités locales françaises, les changements n'ont pas pris exactement la forme escomptée au moment de la réforme. D'un côté, un certain nombre d'illusions sont tombées, concernant la capacité des collectivités locales à promouvoir l'emploi ou à renforcer la participation des citoyens. Mais de l'autre, on assiste à une transformation en profondeur du paysage politico-administratif local, avec des retombées très importantes sur la vie politique locale et l'action de l'administration.

Tous les observateurs s'accordent pour considérer que l'action des collectivités locales en matière économique ne date pas des lois de décentralisation, qui ont plutôt légalisé et légitimé des interventions exercées de fait depuis longtemps par certaines communes ou certains départements. De plus, cette réforme ne s'est pas traduite par des transferts de compétences étatiques, ni par l'attribution de moyens financiers spécifiques. En réalité, la décentralisation a créé un cadre réglementaire nouveau qui a contribué à modifier la *perception* que l'on pouvait avoir du rôle des collectivités dans le développement économique local. De ce fait, l'impact de la décentralisation n'est pas tant à rechercher dans la réglementation, ni dans les chiffres que dans le nouveau contexte politico-administratif.

C'est pourquoi, nous voudrions développer ici l'hypothèse suivante : pour comprendre l'action des collectivités locales dans le développement économique, il ne suffit pas de prendre en compte ce qu'il est convenu d'appeler « les interventions économiques » *stricto sensu*, c'est-à-dire l'aide aux entreprises. Le véritable changement, beaucoup plus fondamental, prend la forme d'une restructuration de l'espace public local autour d'un référentiel mettant en avant le développement économique local.

L'intervention économique des collectivités locales a fait l'objet, depuis quelques années, de plusieurs études qui soulignent l'évolution de leur place dans ce domaine¹. On peut ainsi distinguer *trois phases* depuis les années 70, débouchant aujourd'hui sur une approche plus *globale* de l'intervention économique (I). Mais un tel changement de perspective pose aux collectivités de très nombreux problèmes mettant en cause leur fiscalité ou les compétences de la fonction publique territoriale. On insistera ici sur l'un de ces problèmes, qui concerne la constitution d'une *capacité d'expertise* en matière économique (II), alors que se dégage une problématique de *gouvernement local* qui témoigne des nouvelles relations centre-périphérie en France (III).

LES TROIS PHASES DE L'INTERVENTION ÉCONOMIQUE LOCALE

Les collectivités locales ont depuis longtemps occupé le champ ouvert en 1982 par les lois de décentralisation. Départements, grandes et petites communes avaient fait preuve d'initiatives en marge de la légalité puisque les textes existants avaient surtout pour objet de limiter l'intrusion des collectivités dans ce domaine. Dans ce contexte, la décentralisation, en légalisant leur intervention, provoque une véritable explosion d'initiatives marquées par le contexte de crise et le souci de maintenir l'emploi local. Mais depuis quelques années, un certain recentrage apparaît qui conduit les collectivités à une prise en compte plus globale et moins sectorielle de leur action économique.

1. Par ex. : X. Greffe, *Territoires en France, les enjeux économiques de la décentralisation*, Paris, Economica, 1984 ; J.-C. Douence, *L'action économique locale*, Paris, Economica, 1988 ; S. Wachter (dir.), *Politiques publiques et territoires*, Paris, L'Harmattan, 1989 ; J.-C. Némery, *Les collectivités locales et l'emploi*, supplément aux *Cahiers français*, n° 238, janvier-février 1989. Dans une perspective plus générale : min. de l'intérieur, DGCL, *Les nouvelles relations Etat-collectivités locales*, Actes du Colloque de Rennes (avril 1990), Paris, Doc. française, 1991.

Avant 1981 : des initiatives fortement encadrées par l'Etat

Alors qu'aucune disposition n'était prévue dans ce domaine par la loi (notamment la loi de 1884), la jurisprudence du Conseil d'Etat a limité étroitement la marge de manœuvre des communes au nom du respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie¹. Mais sous la pression des événements, la jurisprudence administrative va peu à peu assouplir ces restrictions, avec notamment la notion de « circonstances particulières », souvent utilisée pour justifier ces assouplissements. Elle permet de légitimer l'intervention des collectivités dans le champ économique lorsque l'initiative privée fait défaut.

Il reste que, malgré ces ouvertures, l'intervention économique des collectivités locales ne repose pas sur une base juridique claire et, surtout, reste très étroitement contrôlée par l'Etat, comme le montrent les multiples circulaires du ministère de l'intérieur rappelant aux préfets les limites de l'autonomie communale dans ce domaine et les incitant à la vigilance. L'une des plus souvent citées, datée du 10 septembre 1976 (dite « circulaire Poniatowski »), « rappelle à nouveau que toute aide directe des collectivités locales à des entreprises privées (prêts en capital, subventions, bonifications d'intérêts) est rigoureusement interdite. De même les avances financières et les garanties d'emprunts aux personnes privées sont prohibées sauf texte exprès. Quant aux aides indirectes (cessions de terrains, équipés ou non, aux industriels, cessions de bâtiments, exonération de taxe professionnelle...), elles sont minutieusement "encadrées" en pourcentage comme en durée (montant des rabais, limite maximale des facilités de paiement) »². De plus, le préfet, en tant que relais privilégié de la politique d'aménagement du territoire, reste le pivot de l'action économique locale.

Jusqu'aux années 60, l'action des collectivités locales se limite donc à une « animation économique » locale, par le biais des multiples aides distribuées par l'Etat. Les communes se consacrent le plus souvent à la construction de zones d'activités industrielles ou artisanales. Les départements créent les comités d'expansion économique, composés d'un état-major de techniciens chargés de drainer les aides directes de l'Etat et d'accueillir les entreprises. C'est à ce moment qu'apparaissent les sociétés d'économie mixte, outil privi-

1. Sur cette question, cf. J. Steib, Les interventions économiques des collectivités territoriales, Rapport du Conseil économique et social, Paris, *Journal officiel*, 3 juin 1987.

2. *Ibid.*, p. 18.

légis d'aménagement et d'équipement dont la création fut favorisée par la SCET. Elles jouent un rôle important dans les grandes politiques d'aménagement qui marquent cette période.

Le rôle de la DATAR doit être souligné dans ce contexte, dans la mesure où elle a impulsé et accompagné ces politiques, multipliant les relations centre-périphérie, mais encourageant par ailleurs le phénomène de « chasseur de primes », qu'il soit le fait des entreprises ou celui des collectivités locales. « Le développement local, écrit Jacques Chevallier, se présente alors comme un moyen de relayer les grands choix nationaux par des politiques locales plus fines et mieux adaptées. »¹ Dans cette perspective, le rôle des collectivités territoriales apparaît souvent comme résiduel.

Pourtant, la situation évolue sensiblement dans les années soixante-dix, même si le cadre juridique reste inchangé. Deux phénomènes importants vont en effet modifier le contexte politique et social : la crise économique et le développement de l'idéologie localiste.

La crise économique confronte directement les collectivités locales, notamment les communes, au problème de l'emploi et les contraint à aller au-delà des formes classiques d'intervention : elles multiplient les incitations en direction des entreprises par la vente ou la location de terrains et de bâtiments, la mise à disposition de locaux-relais, l'octroi d'allégements fiscaux, de garanties d'emprunts ou de bonifications d'intérêt, voire l'apport de fonds propres². Quelques crises spectaculaires (comme l'affaire Manufrance) viennent souligner l'ampleur, mais aussi les risques de l'action des collectivités en faveur de l'emploi.

Plus généralement, une nouvelle rhétorique se développe dès le milieu des années 70 autour de « la crise », de la nécessité d'une intervention plus proche des citoyens, affranchie de la tutelle pesante de l'État, pour encourager l'emploi et le « vivre au pays ». Cette rhétorique se précise dans les grandes villes où les maires sont sollicités de plus en plus vigoureusement³. Par exemple, l'Association des maires des grandes villes de France organise en 1979 une journée d'étude sur le thème « la ville et l'emploi ». Dès cette époque, certaines grandes villes se dotent de services à vocation économique, malgré les limites posées par les textes. La montée en

1. J. Chevallier, Administration et développement local en France, *Revue française d'Administration publique*, n° 34, avril-juin 1985, p. 333.

2. J. Steib, *op. cit.*, p. 20.

3. Les PDC des temps de crise, *Le Monde*, 7 mars 1979.

puissance des maires des grandes villes trouve sa traduction dans une contestation de plus en plus ouverte à l'égard des administrations centrales, à laquelle se joignent nombre d'élus locaux.

A la veille de l'alternance de 1981, le décalage est donc très important entre l'interventionnisme de plus en plus avéré des collectivités locales (le volume des aides accordées au secteur privé par les collectivités locales et les établissements publics régionaux passe de 1 796 MF en 1979 à 5 187 MF en 1981)¹ et le droit qui maintient des limites très sévères à leur action dans la sphère économique. C'est dans ce contexte qu'intervient la décentralisation.

Les années 80 : légalisation de l'intervention économique et multiplication des initiatives locales

Comme le souligne Jean-Claude Némery, pour la première fois la loi de 1982 reconnaît clairement une compétence économique aux collectivités locales. Cette reconnaissance du principe s'accompagne cependant de quelques limites comme l'interdiction, sauf dérogation, de participer au capital d'une société commerciale. En outre l'action économique des collectivités doit respecter les compétences spécifiques de l'Etat, ne pas enfreindre le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et enfin s'inscrire dans le cadre de la planification et de la politique d'aménagement du territoire².

Le régime juridique instauré par la loi³ repose sur deux règles fondamentales. La première distingue entre l'aide aux entreprises en difficulté et les interventions en faveur du développement économique : l'idée retenue est celle d'une compétence plus étendue lorsqu'il s'agit d'aider des entreprises en difficulté (entreprises en faillite ou simplement en difficulté économique). Cette disposition porte évidemment la marque de l'époque et n'aura pas, on le verra, les effets escomptés.

La seconde règle distingue aides « directes » et aides « indirectes » et repose sur deux principes. En premier lieu, les aides directes sont de la compétence des *régions*. Départements et communes peuvent compléter l'aide régionale⁴, mais ne peuvent pas créer d'aides à leur propre

1. J. Steib, *op. cit.*, p. 18.

2. J.-C. Némery, *op. cit.*, p. 2.

3. Loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983 ; loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des collectivités locales ; loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Loi du 13 juillet 1983 définissant les choix stratégiques, les objectifs et les grandes actions de développement de la Nation pour le IX^e Plan.

4. J.-C. Némery, *op. cit.*

initiative. De plus, un plafond global des aides est fixé par décret. En second lieu, la liste des aides directes est limitativement prévue par la loi : il s'agit de la prime régionale à la création d'entreprise et de la prime régionale à l'emploi. Les aides indirectes, en revanche (revente ou location de bâtiments, garanties d'emprunts), peuvent être accordées de manière beaucoup plus souple par les communes ou les départements, l'intervention de la région n'étant plus posée en préalable.

Si la décentralisation n'a pas supprimé les pratiques du coup par coup, elle a libéré toutes une série d'initiatives locales dans un grand élan marqué par le thème ambigu du développement local. L'évolution des montants de l'intervention économique des collectivités territoriales témoigne de l'effort consenti¹ (en milliards de francs) :

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<i>Communes</i>						
Aides directes	1,7	1,7	2,1	1,9	2,5	3,0
Aides indirectes	0,6	1,2	1,9	1,4	1,7	2,1
Total	2,3	2,9	4,0	3,3	4,2	5,1
<i>Départements</i>						
Aides directes	0,9	1,3	1,3	1,6	1,4	2,3
Aides indirectes	0,2	0,2	0,3	0,6	0,3	0,4
Total	1,1	1,5	1,6	2,2	1,7	2,7
<i>Régions</i>						
Aides directes	0,8	2,0	1,9	2,1	2,5	2,6
Aides indirectes	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4
Total	1,0	2,2	2,1	2,4	2,9	3,0
<i>Total général</i>						
Aides directes	3,4	5,0	5,3	5,6	6,4	7,9
Aides indirectes	1,0	1,6	2,4	2,3	2,4	2,9
Total	4,4	6,6	7,7	7,9	8,8	10,8

1. Source : Dominique Pagès, Les interventions économiques des collectivités locales, *Revue du Trésor*, août-septembre 1990 (repris dans *Problèmes économiques*, n° 2201, du 28 novembre 1990), et ministère de l'économie, des finances et du budget, *Notes bleues*, n° 5531, 11-17 mars 1991.

La progression des aides est importante de 1981 à 1985, celles-ci privilégiant l'aide au développement économique (création ou extension d'activités) par rapport à l'aide aux entreprises en difficulté. A titre d'exemple, en 1984, 95,8 % des interventions sont consenties au développement contre 4,15 % aux entreprises en difficulté¹. Primes et subventions sont les principales formes d'aides utilisées par les départements (57,2 % du total de leur aide) et par les régions (71,6 %), alors que pour les communes elles n'interviennent que pour 21,5 %.

Plus de la moitié des interventions économiques sont effectuées par les communes, reflet du poids financier qu'elles représentent. Alors que dans les premières années les aides sont directes, une évolution se dessine vers un rééquilibrage entre aides directes et aides indirectes, surtout pour les communes. Les secteurs de l'industrie du commerce et de l'artisanat sont les principaux bénéficiaires.

L'émergence de politiques globales

Jusqu'en 1986, l'intervention économique locale se traduit donc par une multiplication des initiatives. Mais l'épreuve des faits aura en partie raison de l'enthousiasme créé par la relative liberté d'intervention. Dès 1987, on assiste à un réajustement qui se traduit dans un premier temps par une diminution des aides des communes, même si elles restent les principaux intervenants. En revanche, une nette différence de conduite apparaît entre les régions et les départements qui gardent comme mode d'intervention la pratique traditionnelle des aides directes — respectivement 87,2 % et 73,8 % du total de leurs aides —, et les communes qui s'orientent vers des actions plus diversifiées et n'interviennent directement que pour 36,2 %². Cette différence reste marquée pour l'année 1988, puisqu'elles représentent respectivement 86,6 % et 80 % contre 59,5 % pour les communes³.

Mais les chiffres cachent une mutation considérable dans le mode et le champ d'intervention des collectivités territoriales. Trois grandes évolutions marquent ainsi la fin de la décennie tout en témoignant de l'évolution actuelle de la décentralisation. Elles concernent les *outils* de l'intervention économique, les *rappports entre les collectivités* et la *nature* des politiques locales.

1. *Notes bleues*, n° 304, 1988.

2. *Notes bleues*, n° 482, 1990.

3. *Notes bleues*, n° 531, 1991.

— S'agissant des outils, il est de plus en plus clair que la grande distinction posée par la loi, entre aides directes et indirectes, a pratiquement perdu son sens, à tel point qu'il est devenu très difficile d'interpréter les chiffres qui reposent toujours sur cette distinction. En effet, alors que, globalement, le montant des aides économiques s'accroît sensiblement (+ 77 % en francs constants de 1984 à 1988) les aides spécifiquement prévues par les textes de 1982 voient leur volume diminuer de 24,2 % sur la même période. De plus, on voit se multiplier l'usage de structures-écran (SEM, associations) qui permettent de faire transiter subventions et aides de toutes sortes. Cette évolution témoigne clairement de la volonté, explicite ou implicite, des collectivités (et en particulier des régions) de s'affranchir du régime d'aides prévu par les lois de décentralisation en développant surtout les aides, directes ou indirectes, qui ne sont pas expressément prévues dans le dispositif législatif. Dans cette même perspective, il faut souligner le poids très faible de l'action en faveur des entreprises en difficulté. Rendues prudentes par l'expérience, les collectivités ont pratiquement abandonné ces politiques, la loi du 5 janvier 1988 (qui limite cette possibilité pour les communes) venant sanctionner cette attitude.

— Mais cette évolution entraîne aussi des conséquences sur les relations entre collectivités. En établissant cette distinction entre aides directes et aides indirectes, la loi avait établi une hiérarchie de fait entre les collectivités au profit de la région qui était supposée encadrer au moins une partie du dispositif. La perte d'importance de ces aides aboutit à remettre en cause cette hiérarchie au profit des départements et des communes qui, de plus en plus, vont se situer *au même niveau d'intervention* que la région. Le résultat, souligné par Jean-Claude Douence, « est que la distinction des aides directes et indirectes est complètement ruinée. Elle perd toute possibilité de clarification du fait de l'équivalence des résultats et du libre choix de leur usage »¹. Cette « dérive inéluctable vers les aides indirectes » exprimant « à la fois l'obsolescence de la réglementation et la perte de contrôle qui en résulte pour l'Etat »². Il semble d'ailleurs que, même au ministère de l'intérieur, on se soit résigné à cette perte de contrôle.

Cette question illustre clairement à quel point la pratique de la décentralisation s'éloigne du modèle implicite qui s'exprimait dans les textes fondateurs. D'une part, on constate un accord de fait

1. J.-C. Fouence, *op. cit.*, p. 48.

2. *Ibid.*

entre les diverses collectivités pour développer des formes d'interventions qui font littéralement exploser le cadre juridique de départ tout en limitant fortement le droit de regard de l'Etat. Mais d'autre part, ce jeu exacerbe la concurrence des différents niveaux d'intervention en remettant complètement en cause l'embryon de répartition fonctionnelle qui avait été prévu par la loi.

— Il reste que le changement le plus spectaculaire est sans doute celui qui voit la mise en place de politiques de plus en plus *horizontales*. Les aides financières, qu'elles soient directes ou indirectes, sont conçues dans une action globale sur l'environnement et de services à l'entreprise : offre ou maîtrise foncière, communications, formation, informations économiques, organisation de prestations de services à temps partagés... L'investissement non matériel prime désormais. De ce fait, il n'est plus possible de dissocier les interventions économiques des politiques d'accompagnement que sont la politique de communication, la politique culturelle, la politique de l'environnement. Aujourd'hui, l'aide aux entreprises passe d'abord par la constitution d'une *image* forte de la commune ou du département, l'aide proprement dite n'étant finalement que secondaire. Paradoxalement, ces politiques conduisent souvent les collectivités à spécialiser leurs interventions dans des secteurs économiques afin de se forger des images claires et « offensives » sur le marché. En même temps, les collectivités locales découvrent la nécessité de rassembler des informations plus fiables en matière économique et, plus généralement, de se constituer de nouvelles formes d'expertise.

LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE EXPERTISE POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'attribution de cette nouvelle compétence, en effet, a contraint les collectivités à mettre en œuvre des actions qui exigent de leur part une capacité d'expertise dont elles ne disposaient pas jusque-là. Or la constitution de cette capacité, qui est l'occasion d'une recomposition des relations des collectivités territoriales au niveau local, entraîne des conflits plus ou moins ouverts avec les acteurs institutionnels engagés depuis longtemps dans l'action économique tout en ouvrant de nouvelles formes de contacts avec les milieux économiques locaux. Trois aspects illustrent cette recherche d'une expertise locale : la création de nouveaux instruments d'intervention, le développement de l'ingénierie financière et le partenariat avec le secteur privé.

Les instruments de l'intervention économique locale

Même si les services de l'Etat mettent à la disposition des collectivités des informations permettant, par exemple, d'établir un diagnostic du potentiel économique local, ces informations ne sont pas toujours coordonnées et ne correspondent pas exactement aux demandes. La création par les régions, les départements, les groupements de communes ou les villes, d'organismes chargés de suivre l'évolution économique est donc devenue indispensable¹ : agences économiques, associations pour l'information économique, maisons de l'économie, observatoires pour l'emploi, sociétés d'études et d'expertises, centres d'affaires et de ressources sont mis au service de la construction d'un « référentiel local » à partir d'une information économique adaptée.

Ces créations se font à l'initiative des collectivités, avec ou sans l'aide des services de l'Etat. Les services de l'ANPE, des chambres de commerce et les entreprises coopèrent parfois à ces organes qui, dans certains cas, ont été les vecteurs d'un nouveau dialogue permettant de construire une représentation différente de la réalité économique locale. En effet, l'intervention économique des collectivités suppose un cadre de référence construit à partir d'une analyse du milieu. Or, en matière économique, l'accès aux informations pertinentes est semé d'embûches : les systèmes d'information statistique, de l'emploi, du marché sont centralisés ; les informations économiques restent conçues dans une perspective macro-économique, dans le cadre de politiques nationales.

Source de pouvoir, la capacité à produire des informations pertinentes est devenue un enjeu très important dans les relations entre les collectivités locales et l'Etat. La reconnaissance de cette nécessité témoigne à la fois de l'émancipation croissante des acteurs locaux et de la nécessaire transformation du rôle des services de l'Etat dans le contexte de la décentralisation.

L'ingénierie financière

Aucun transfert financier n'ayant accompagné l'attribution des nouvelles compétences économiques, le problème du financement des interventions dans ce domaine est très vite devenu crucial. En réalité, la question du financement renvoie à deux aspects dis-

1. Cf. sur cette question P. le Galès, *Les politiques de développement économique local*, in S. Wachter, *op. cit.*, p. 153.

tinets : celui de la recherche de nouveaux moyens et celui de l'aide à la décision en matière financière.

Globalement, la décentralisation n'a pas entraîné de rupture par rapport à des pratiques existantes, car des moyens avaient été créés avant la loi de 1982. Les Sociétés de développement régional avaient été mises en place pour apporter, sous forme de prêts, des fonds à des entreprises industrielles et commerciales afin de financer leurs investissements. Elles ont poursuivi leur action avec, il est vrai, un impact limité. La création d'instituts régionaux de participation en 1979 a permis d'encourager l'extension d'entreprises moyennes. Auparavant, certains départements avaient créé des fonds et des aides spécifiques (Fonds d'industrialisation de la Drôme, de la Savoie, du Cantal ; Fonds de développement économique et de soutien à l'emploi de la Haute-Vienne) et ont poursuivi leurs actions dans ces domaines. Comme on l'a souligné plus haut, l'intervention économique s'est au départ, plus ou moins modelée dans le cadre défini par le niveau central, l'intervention de la région restant pour une bonne part définie à partir de la négociation des contrats de plan.

En ce qui concerne les communes, l'intervention économique est de plus en plus considérée comme un levier essentiel au développement des collectivités territoriales, compte tenu de la nécessité de trouver toujours plus de ressources financières. L'action en faveur de l'implantation d'entreprises nouvelles, qui permet à terme d'augmenter le volume de la taxe professionnelle, est donc perçue comme un moyen pour parvenir à une gestion globale de la collectivité. Mais cette tendance rencontre très vite des limites. La vive concurrence que se livrent les collectivités pour attirer les nouvelles activités aboutit à des surenchères qui sont dangereuses à terme. Le taux de taxe professionnelle, variable d'une commune à l'autre, induit des effets pervers et non maîtrisés. C'est pourquoi si, dans un premier temps, cette surenchère a renforcé la concurrence entre les communes, les élus sont de plus en plus souvent contraints à adopter une perspective supracommunale.

L'importance des besoins liés à ces nouvelles activités a donc conduit les collectivités locales à sortir du cadre préétabli pour susciter ou réactiver les réseaux locaux et trouver de nouvelles ressources financières correspondant à une logique de projet naissante. La frilosité des banques à l'égard de la création des petites entreprises n'est d'ailleurs pas étrangère à ce mouvement. Les dispositifs créés vont de la mobilisation de l'épargne locale à la création de sociétés de capital-risque en partenariat. Des fonds d'investissements locaux, les réseaux d'épargne de proximité, les clubs

d'investisseurs ont été créés, même s'ils restent aujourd'hui des solutions encore marginales.

D'autant plus que les collectivités locales qui s'engagent dans l'interventionnisme économique font face à un redoutable problème *d'aide à la décision en matière financière*, qui les conduit à reposer la question de leurs relations avec les administrations compétentes. Il n'est pas simple de trouver un appui solide en matière d'expertise financière. Plusieurs administrations (essentiellement des services du Trésor) offrent leur concours. Mais jusqu'à quel point un tel service ne risque-t-il pas, au-delà du conseil, de restaurer de fait le régime antérieur de tutelle avec lequel les collectivités locales veulent justement rompre ?

Il en est de même des organismes tels que les filiales de la Caisse des Dépôts : leur double rôle de banquier et d'expert, notamment auprès des départements, rend leur intervention souvent ambiguë. C'est alors que les élus peuvent se retourner vers les milieux économiques locaux.

Collectivités et entreprises : une nouvelle scène locale ?

Dès le départ un certain partage des relations avec les milieux économiques était sous-jacent à l'attribution des nouvelles compétences. Alors que l'État gardait la maîtrise des relations avec les grandes entreprises, il semblait logique de confier aux élus la responsabilité des relations avec les représentants des PME-PMI, de l'artisanat et du commerce. Cependant, le contexte avait commencé à bouger lorsque des élus locaux avaient dû faire face à une forte demande sociale dans les zones les plus touchées par la crise de l'emploi. Les pressions syndicales ou patronales avaient alors modifié les rapports de médiation locaux, et l'espace local, souvent perçu comme fragmenté, était apparu comme un lieu d'action collective. Certains conflits locaux, par la symbolique dont ils ont été porteurs, ont participé à cette prise de conscience d'une réalité sociale de l'espace local : Lip à Besançon, Manufrance à Saint-Etienne.

Initiés par l'État, un certain nombre de dispositifs institutionnels ont alors été mis en place pour « dynamiser » le milieu local vis-à-vis des problèmes de l'emploi et du développement, d'autant plus qu'un déficit relationnel avec le milieu patronal local était constaté. La création des bassins d'emploi, des comités locaux pour l'emploi, des missions locales, des chartes intercommunales découlent en partie de ces constats. Ces instances ont permis aux élus locaux de mieux connaître les réseaux d'affaires de leur ville ou de

leur département et de valoriser la proximité spatiale entre les acteurs.

Mais le constat de l'absence de maîtrise de l'évolution économique locale les a aussi conduit à créer, de leur propre initiative, des instances locales de réflexion, de concertation, avec les partenaires économiques locaux. Ces instances peuvent être liées aux services économiques des grandes villes (maison de l'économie, commission extra-municipale, commission économique dans les syndicats intercommunaux) ou prendre la forme d'un conseil économique et social au niveau infra-régional. Mais elles participent toujours d'un *changement de statut de la scène locale qui devient progressivement un lieu de concertation pertinent entre acteurs économiques et acteurs politiques*.

La question des structures de ces organismes est difficile. Les entreprises privées n'acceptent d'y participer que dans la mesure où elles peuvent y faire valoir véritablement leurs intérêts. C'est ainsi que nombre d'instances de coordination ou de réflexion ont échoué du fait d'un trop grand leadership exercé par les pouvoirs locaux. Dans ce contexte, la société d'économie mixte est sans doute la meilleure formule, outil « neutre » au service du développement économique. Par exemple, l'expérience de « Maurienne-Expansion », société d'économie mixte créée par plusieurs districts et communes, des acteurs institutionnels tels que les chambres de commerce, des banques et des entreprises industrielles témoigne de l'efficacité de cette formule que d'autres structures communales ou intercommunales étudient actuellement. Assurant le rôle d'un service économique des collectivités territoriales, elle offre en outre une assistance technique aux entrepreneurs locaux, un service d'informations économiques locales, et enfin des prestations spécifiques (secrétariat, traduction...).

La recherche d'une plus grande autonomie en matière économique ou financière conduit donc, à terme, les collectivités locales à construire leurs propres réseaux d'information et d'expertise. C'est en cela qu'elle témoigne de l'apparition de nouveaux modes de gouvernement local.

UNE LOGIQUE DE GOUVERNEMENT LOCAL

Sans qu'ils l'aient vraiment souhaité, les auteurs de la décentralisation ont fait passer la France d'un système *d'administration locale* à un système de *gouvernement local*. Cette évolution, dont on commence seulement à mesurer les conséquences, se traduit par un

certain nombre de changements « lourds » qui sont autant des ruptures par rapport au modèle traditionnel de relations centre-périphérie qui caractérisait la France depuis un siècle au moins.

— On constate d'abord un certain *fractionnement de l'agenda politique*. Alors que, jusqu'ici, les mécanismes de définition des problèmes devant faire l'objet de politiques publiques étaient pour l'essentiel situés au niveau national, on voit, de plus en plus, se constituer des agendas politiques régionaux, départementaux ou même municipaux, chaque entité territoriale définissant de manière relativement autonome une *structure de problème* spécifique : dans un département, ce seront les problèmes de l'emploi en milieu rural qui vont être mis en exergue alors qu'un autre se focalisera sur les problèmes d'environnement ou de culture... Tout va dépendre de la nature et du jeu des élites locales¹ (milieux patronaux, syndicaux, réseaux associatifs...) et de la capacité du pouvoir local à articuler de manière spécifique les différentes politiques de la commune, du département ou de la région. Cette situation, par rapport à celle qui prévalait avant 1982, est génératrice de dynamisme, de diversité, mais aussi d'incertitude dans le traitement des problèmes politiques.

— Cependant, cette diversité est contrebalancée par l'émergence d'une rhétorique du développement économique local qui constitue, de plus en plus, le *référentiel* commun à l'ensemble des élus locaux. Il ne s'agit pas de prétendre ici que tous les élus se sont transformés en « managers » du local. En revanche, il est évident que le thème du développement local est devenu la référence principale qui structure le *discours* politique local et détermine la *pratique* des élites locales. Comme le montre l'évolution des interventions économiques des collectivités territoriales, c'est de plus en plus *l'ensemble des politiques locales* (culture, formation, environnement...) qui est mis au service de cette norme de développement qui s'est substituée à la rhétorique traditionnelle de l'apolitisme des élus locaux². De ce fait, on peut dire que l'irruption des collectivités locales dans le champ économique tend, à terme, à transformer les règles fondamentales du jeu politique local, la référence constante à l'espace européen venant encore renforcer cette évolution.

— Evidemment, une telle transformation ne va pas sans une profonde remise en cause du rôle de l'Etat, et en particulier du préfet. Autrefois pivot de l'action économique locale, coordinateur des

1. Cf. A. Mabileau, Les héritiers des notables, *Pouvoirs*, n° 49, 1989.

2. Cf. Alain Faure, Le trousseau des politiques locales, *Politix*, n° 7-8, octobre-décembre 1989.

politiques sectorielles et dispensateur de crédits, il doit faire face à une véritable crise des *modes opératoires* de l'administration décentralisée de l'Etat. En effet, le centre de gravité des politiques économiques locales s'est déplacé au bénéfice des élus locaux qui, désormais, affirment leur capacité à définir les grandes orientations du développement local et à en intégrer les différentes composantes. Cette crise de légitimité du préfet prend la forme, spectaculaire, d'une contestation de plus en plus nette de l'*expertise* technique, financière ou économique des services de l'Etat en même temps que se constituent des réseaux d'expertise concurrents souvent animés par des conseils privés en développement local. La meilleure indication de cette crise est d'ailleurs la très grande difficulté des services de l'Etat à centraliser un minimum d'information pertinente en matière d'action économique locale : tout se passe comme si l'Etat perdait peu à peu le contrôle de la situation en ce domaine.

— Face à cette crise de l'administration d'Etat, les élus locaux affirment de plus en plus clairement leur nouveau rôle de *producteurs de politiques publiques*. Le niveau local apparaît de plus en plus comme un lieu de *mise en cohérence* de l'action publique et d'intégration de ses différentes dimensions, qui conduit certains élus à retrouver la notion d'*Etat subsidiaire* inspirée du catholicisme social¹ : face aux difficultés de plus en plus évidentes de l'Etat central à maintenir un minimum de cohésion sociale et à résoudre la crise de la participation politique, le salut serait à rechercher dans le renforcement des « communautés » locales qui, seules pourraient faire face à « l'atomisation de la société » et à l'éclatement des individus. Il reste que, pour s'en tenir à la dimension économique, cette évolution pose deux problèmes redoutables qu'il faudra bien se résoudre à aborder de front.

Le premier est celui de la concurrence entre les différents niveaux de collectivités locales. On a vu à quel point la timide tentative de donner à la région un rôle d'encadrement de l'action économique se heurte à la volonté des communes (au moins des plus grandes) et des départements de définir une approche globale du développement économique local (cette volonté étant aujourd'hui admise par les services de l'Etat). Il est évident que cette concurrence (même si on la baptise pudiquement « partenariat ») fait le jeu l'Etat et freine l'évolution de la décentralisation vers un modèle plus fédéraliste pourtant encouragé *de facto* par le comportement de nombreux élus.

1. Ch. Millon, entretien avec J.-M. Colombani, *Le Monde*, 17 septembre 1991.

Le second problème est celui de la taille des collectivités locales françaises. Il est un peu incohérent de s'employer à renforcer le rôle économique des collectivités tout en freinant l'inévitable remise en cause de l'étroitesse du cadre communal, et même départemental. De ce fait, même si, pour des raisons compréhensibles, les élus maintiennent leurs réticences faces aux tentatives de regroupement communal (surtout quand elles viennent de l'Etat...), il est impossible que la logique même du développement local ne finisse pas par reposer le problème.

Dix ans après la loi de 1982, l'évolution est donc loin d'être achevée. La loi Defferre a ouvert un chantier gigantesque qui n'est pas exempt de contradictions redoutables, comme en témoignent les avatars du projet de réforme dit « Joxe-Baylet »¹. Mais les élus locaux devront bien finir par choisir entre le confort de l'administration républicaine du territoire et les incertitudes du gouvernement local.

1. Voir sur ce point le dossier très complet établi par la revue *Pouvoirs locaux* (n° 6, octobre 1990) à la suite du Colloque de Bordeaux, et notamment les textes de F. d'Arcy, A. Mabileau, C. Grémion et J.-C. Némery.

RÉSUMÉ. — *Pour comprendre les transformations de l'action économique des collectivités locales, il ne suffit pas de prendre en compte ce qu'il est convenu d'appeler « les interventions économiques » stricto sensu, c'est-à-dire l'aide aux entreprises. Le véritable changement prend la forme d'une restructuration de l'espace public local autour de la dimension économique. On peut ainsi distinguer trois phases depuis les années 70, débouchant aujourd'hui sur une approche plus globale dans laquelle les interventions économiques sont indissociables des politiques de communication, culturelles, de l'environnement, de l'enseignement, etc. Mais un tel changement de perspective oblige les collectivités locales à s'interroger sur la constitution d'une capacité d'expertise permettant une telle vision globale, alors que se dégage une problématique de gouvernement local qui témoigne des nouvelles relations centre périphérie en France.*

JEAN-CLAUDE HÉLIN

Les contrôles sont-ils efficaces ?

LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ ET LE JUGE ADMINISTRATIF

A l'occasion des débats parlementaires, le nouveau mode de contrôle de légalité des actes locaux avait suscité chez les élus la crainte d'une « tutelle des juges »¹. Le Ministère de l'Intérieur, une partie de la doctrine et les membres des juridictions administratives soulignaient au contraire l'importance de la mission dont ces dernières étaient investies, en même temps que s'exprimait la crainte d'une explosion du contentieux à laquelle elle n'aurait pu faire face².

Dix ans après, les craintes se sont dissipées pour ne plus laisser place qu'à une interrogation plus sereine sur le rôle du juge administratif dans le processus de décentralisation et sur l'efficacité de son contrôle. A défaut d'une réponse imposée par l'évidence il faut partir d'un constat, celui du faible nombre de déférés préfectoraux (I), s'interroger ensuite sur le point de savoir si, à défaut d'être beaucoup saisi, le juge administratif est utilement saisi (II), enfin tenter de cerner quel rôle lui est, ou peut encore lui être dévolu dans le cadre du contrôle de légalité (III)³.

1. Cf. A. Delcamp, *Le Sénat et la décentralisation*, Ed. Economica, 1991, p. 163 s.

2. R. Chapus, *Droit administratif général*, t. I, 4^e éd., p. 272.

3. Il faut en effet rappeler que le rôle du juge administratif en matière de contrôle de la décentralisation dépasse très largement, parce qu'il concerne d'une façon générale le rapport du juge et des élus, celui qui lui est imparti dans le cadre pourtant très élargi du contrôle de légalité, qui concerne pour l'essentiel, à propos du respect de la légalité, les rapports du préfet avec les élus locaux.

I. UN JUGE PEU SAISI

I.1. *Le constat*

Les rapports annuels du Gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* montrent à la fois l'ampleur et la rapidité avec lesquelles les équilibres se sont opérés entre la dimension administrative du contrôle de légalité et sa dimension juridictionnelle. Dès les premières années d'observation la crainte de voir le juge submergé par la vague des recours s'éloignait : en 1983-1984¹, 1 293 déférés préfectoraux étaient déposés pour plus de 2 900 000 actes transmis (soit 0,44 % de ceux-ci), représentant environ 1,64 % du nombre total des recours enregistrés par les tribunaux administratifs pour la même période. En 1985-1986, pour plus de 3 700 000 actes transmis, 1 753 déférés étaient déposés (soit 0,46 % des actes transmis). Par la suite, et malgré les effets des transferts de compétences qui ont fait passer le volume des actes transmis de 4 000 000 en 1987 à près de 5 000 000 en 1989, le nombre de déférés préfectoraux semble entrer dans une phase de stabilisation en valeur absolue (1 765 en 1988, 1 618 en 1989), et de stabilisation dans la décroissance en valeur relative puisqu'il reste constamment inférieur à 0,40 % des actes transmis (0,27 % en 1987, 0,38 % en 1988, 0,32 % en 1989). Encore faut-il corriger ces chiffres par celui du nombre très élevé des désistements en cours d'instance qui affectent en moyenne 30 % à 40 % du nombre des déférés (312 en 1987, 406 en 1988, 418 en 1989), en sorte que le volume des actions contentieuses définitivement soumises aux tribunaux administratifs (recours moins désistements) est passé de 1 359 en 1988 à 1 200 en 1989, soit une diminution de 11 %.

Comparativement le nombre d'observations sur la légalité émanant des services administratifs de l'État est à la fois considérable et en progression rapide à la faveur des transferts de compétences : 88 000 observations en 1984, 91 000 en 1987,

1. Jusqu'en 1986 les statistiques publiées par la Direction générale de Collectivités locales portaient sur une période allant du 1^{er} avril au 31 mars. A partir de 1986 elles seront établies sur la base de l'année civile. Si le nombre des déférés, comme celui des désistements, peut être connu à quelques unités près (il n'y a en effet que de légères discordances entre les chiffres du Ministère de l'Intérieur et ceux du Conseil d'Etat), celui des actes transmis résulte d'une évaluation du ministère de l'intérieur et constitue un ordre de grandeur.

111 000 en 1988, 132 000 en 1989, soit en moyenne 2,5 % à 3 % des actes transmis. Ce n'est sans doute pas beaucoup, mais ces chiffres sont à rapprocher de ceux des déférés. De ce point de vue il y avait 54 fois plus d'observations sur la légalité que de déférés en 1984, 80 fois plus en 1989.

Au-delà de ce constat la plus grande prudence s'impose quant à l'interprétation de ces données.

1.2. Les vraies-faussees explications

En eux-mêmes ces chiffres ne disent en effet rien de très pertinent sur le fonctionnement du contrôle de légalité et notamment sur son efficacité. On peut en effet tout aussi bien soutenir que ce contrôle fonctionne bien parce qu'il y a peu de recours ou qu'il fonctionne mal précisément parce qu'il y en a trop peu. Ils ne disent rien non plus de très sérieux sur le respect de la légalité par les autorités locales. Dans sa version très « située » le rapport du Gouvernement au Parlement souligne rituellement que le faible nombre de recours « s'explique notamment par le souci des autorités locales de prendre des décisions conformes à la légalité »¹. On peut tout aussi bien lui opposer que le faible nombre de déférés confirme que de nombreuses illégalités, bien que détectées par les services, ne font l'objet d'aucun recours de la part des préfets. Il faut en effet beaucoup de naïveté et une grande méconnaissance de la très réelle complexité des règles de droit pour imaginer que, dans les sept départements où, en 1989, il n'y a eu aucun déferé, ou bien aucune irrégularité n'a été décelée, ou toutes celles qui l'ont été ont donné naissance à un retrait ou à une réformation de l'acte en cause. Un tel exploit mériterait à coup sûr que soit délivrée à ces préfets et aux élus, dans leur ensemble, une distinction pour la qualité de leur expertise juridique et pour leur civisme². Le ministère de l'intérieur se garde fort judicieusement d'en tirer cette conclusion.

Il faut également éviter de surestimer l'impact des arguments techniques qui sont invoqués pour expliquer ce que le rapport lui-même appelle « les faiblesses du contrôle de légalité ». Toutes les enquêtes révèlent en effet les difficultés proprement administra-

1. 8^e rapport, année 1989, p. 33.

2. Il faudrait y associer les 33 départements où le nombre des déférés est égal ou inférieur à 5.

tives de ce contrôle, notamment au niveau des sous-préfectures¹ : nombre particulièrement élevé d'actes transmis, documentation juridique insuffisante ou incomplète, personnels peu nombreux et dont les efforts en matière de formation ne permettent pas toujours de traiter la complexité des questions juridiques qui leur sont soumises. Cette réalité est incontestable et des améliorations sur ce point sont possibles et évidemment souhaitables. Pour autant elles permettraient sans doute une détection plus complète et plus fine des illégalités mais probablement pas un accroissement du nombre de saisines du juge. Le problème est en effet ailleurs, dans le déplacement quasi irréversible du contrôle de légalité vers son amont, le contrôle administratif du préfet et de ses services, et non vers son aval, le contrôle du juge administratif.

Il ne s'agit pas de l'expression d'un regret, car l'accroissement du nombre de déférés ne peut évidemment être un objectif en soi (pas plus d'ailleurs que sa réduction), mais d'un constat, celui de la place extraordinairement privilégiée de la phase précontentieuse dans le processus de régulation des rapports Etat-collectivités locales généré par la décentralisation, et des questions qu'il pose au regard du contrôle de légalité.

I.3. *Éviter les recours inutiles ou éviter le juge ?*

La question n'est pas totalement incongrue lorsque l'on constate qu'en 1989, dans 7 départements, il n'y a eu aucun déferé préfectoral et dans 50 autres moins de 10 déférés. Cette préférence pour le dialogue et la régulation précontentieuse n'est évidemment pas une anomalie. Elle amène simplement à s'interroger sur les raisons de cette situation, et sur la réalité que recouvre aujourd'hui la référence au contrôle de légalité.

Si la loi du 2 mars n'est pas très explicite sur ce point, les travaux préparatoires ne laissent aucun doute sur le souhait du législateur de créer les conditions d'un dialogue préalable, et dans la circulaire adressée aux préfets le 22 juillet 1982 le ministre de l'in-

1. Voir notamment « Décentralisation et régulation juridictionnelle », rapport établi en novembre 1985 par le Centre de Recherches sur les Institutions publiques de Lyon pour le compte du Commissariat général du Plan, et Ph. Terneyre, « Le contrôle de légalité des marchés publics locaux : essai d'évaluation », rapport pour le même Commissariat, comité « droit, changement social et planification », publié dans *Les Petites Affiches* du 15 février 1991, p. 4. On pourra également se reporter au numéro spécial de la *Revue de Science administrative de la Méditerranée occidentale* consacré au contrôle juridictionnel des collectivités territoriales, n° 16-17, publié en 1987 par l'IRA de Bastia.

térieur insistait sur le fait que l'objet de ce dialogue était d'obtenir la réformation ou le retrait de l'acte en cause, ajoutant « ce n'est que si l'autorité locale intéressée ne prend pas les mesures nécessaires qu'il vous appartient de saisir le juge administratif ». La mise en œuvre de cette recommandation a été sérieusement renforcée par la jurisprudence du Conseil d'Etat dont une des préoccupations a consisté à la fois à allonger la durée de la phase de négociation et à accroître la liberté de manœuvre du préfet. Il a ainsi jugé que le déféré préfectoral était prorogé par les observations adressées aux autorités locales, dès lors qu'elles étaient faites dans les deux mois de la transmission d'un acte, assimilant ainsi ces dernières, quel qu'en soit l'objet, à un recours gracieux¹ ; puis que ce même délai était prorogé par les demandes de transmission de documents annexes nécessaires à l'appréciation de la légalité quand elles étaient effectuées dans le délai de deux mois². Il a enfin jugé que l'obligation législative d'informer les élus de l'existence d'un recours et des illégalités dont l'acte lui paraissait entaché n'était pas prescrite à peine d'irrecevabilité de ce recours³, et dans une décision récente, la section du Conseil d'Etat n'a pas hésité à revenir sur une jurisprudence antérieure, pour déclarer irrecevable le recours d'un particulier contre le refus du préfet de déférer au tribunal administratif un acte incontestablement illégal⁴.

Cette jurisprudence a été évidemment très bien accueillie par les élus. Le rapport Hoeffel souligne que « la reconnaissance par la jurisprudence du Conseil d'Etat d'un dialogue entre le préfet et les autorités locales, et d'une pratique extracontentieuse de concertation et d'échange sur la légalité des actes, explique, dans une large mesure, le jugement globalement positif porté par les élus locaux sur le contrôle de légalité »⁵. Elle ne pouvait que recevoir l'assentiment de l'ensemble du corps préfectoral. On sait que, dans l'ensemble, ce corps est plus préoccupé par l'action que par le contrôle et se montre très soucieux de maintenir des relations de qualité avec les élus. Dans un contexte où la part de son action directe se

1. CE, 18 avril 1986, COREP d'Ille-et-Vilaine, *RFDA*, 1987, p. 206, concl. Roux.

2. CE, sect. 13 janvier 1988, Mutuelle générale des personnels des collectivités locales, *RFDA*, 1988, p. 282, concl. Roux.

3. CE, 24 avril 1985, Ville d'Aix-en-Provence, *RFDA*, 1985, p. 527, concl. Dondoux.

4. CE, sect. 25 janvier 1991, M. Brasseur, *RFDA*, 1991, p. 593, concl. Stirn, note J.-C. Douence.

5. Cf. le rapport d'information du sénateur Hoeffel au nom de la mission d'information chargée d'évaluer le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation ; Doc. Sénat, annexe au pv de la séance du 27 mars 1991, n° 248.

réduisait sensiblement il ne pouvait trouver une compensation dans la saisine du juge administratif qui, en raison du changement des règles du jeu opéré par la décentralisation, pouvait par ailleurs présenter pour lui plus d'inconvénients que d'avantages.

Au regard de l'exercice du contrôle de légalité la situation actuelle appelle deux séries d'observations.

- Il faut définitivement abandonner l'idée qu'à la faveur du mouvement de décentralisation le législateur aurait substitué au contrôle administratif qu'était le contrôle de tutelle un contrôle juridictionnel de la légalité. La situation est à la fois différente et plus complexe. Mais l'ampleur de la régulation administrative par les services de l'Etat et la faiblesse du nombre de déférés correspondent à une tendance lourde observable dès la première année de fonctionnement du contrôle de légalité, et l'on voit mal comment le consensus établi autour de ce mode de régulation pourrait être remis en cause. En ouvrant entre le préfet et les élus la possibilité d'un dialogue le législateur n'avait sans doute pas envisagé que le recours au juge soit ainsi, et sauf exception (cf. *infra*), relégué à la marginalité. Pour les juridictions du premier degré c'est aussi sans doute la fin des quelques — rares — illusions entretenues sur l'idée que le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales serait une « mission » dont ils seraient les « gardiens » ou les « garants ». Les quelques tentatives faites par certains tribunaux administratifs pour limiter la marge de liberté du préfet au nom du respect de la légalité, notamment en ne donnant acte d'un désistement que si ce dernier était réellement provoqué par la correction juridique de la réformation ou par une erreur d'appréciation sur la légalité, ont été très rapidement abandonnées¹.

- Derrière l'unicité de la qualification il n'y a pas un, mais deux contrôles de légalité réellement mis en œuvre, et qui ne se différencient pas seulement, même si les données quantitatives ne sont pas négligeables, par leur fréquence d'utilisation.

— Le premier est un contrôle administratif de la légalité exercé par les services de l'Etat et par les préfets. Si ce contrôle n'est plus un contrôle *a priori* en ce qu'il ne permet plus au représentant de l'Etat de paralyser les effets juridiques d'une décision locale, il n'est plus non plus franchement un contrôle *a posteriori* mais plutôt un contrôle concomitant en raison de sa proximité temporelle avec la décision

1. Ce fut le cas des tribunaux de Lyon et de Poitiers. Le débat noué dans les revues juridiques entre les présidents Chabanol et Lévy (*AJDA*, 1984, p. 570, et *AJDA*, 1985, p. 136) révèle bien l'opposition des conceptions du rôle du juge administratif en matière de contrôle de légalité tel qu'il pouvait s'exprimer à l'époque.

concernée. C'est sans doute en partie à cet aspect qu'il doit à la fois son efficacité et son succès. Le seul véritable contrôle *a posteriori* est celui exercé par le juge administratif à la suite d'un déferé préfectoral. Par ailleurs, et bien qu'il soit fortement articulé sur le plan juridique avec le recours juridictionnel, le contrôle administratif, parce qu'il débouche rarement sur l'exercice d'un déferé, doit de plus en plus être traité comme un contrôle en soi et non s'analyser comme le simple pouvoir de saisir le juge administratif.

— Ce contrôle administratif de la légalité ne saurait s'analyser non plus en un simple « dialogue » entre le préfet et les élus. Il s'agit en effet d'un véritable pouvoir qui est conféré au préfet. Beaucoup plus large dans son champ d'application que l'ancienne tutelle par l'étendue des actes transmissibles, il est moins rigoureux en ce qu'il ne s'accompagne plus du pouvoir de paralyser leurs décisions. Mais sa discrétionnalité, consacrée par le Conseil d'Etat dans la jurisprudence Brasseur, en renforce considérablement le contenu en même temps qu'il en accroît l'ambiguïté au regard de la légalité. Pourquoi en effet le préfet, qui est désormais juridiquement libre, en application de cette jurisprudence, de ne pas déferer un acte illégal à la demande d'un tiers, ne le serait-il pas lorsqu'il agit de sa propre initiative à la suite d'une information de ses services ? Dans quelle mesure désormais la responsabilité de l'Etat pourrait-elle être engagée pour un refus de déferer qui ne peut plus être contesté devant le juge de l'excès de pouvoir alors que la responsabilité de l'Etat pouvait autrefois être engagée, certes sur la seule base de la faute lourde, pour défaut d'utilisation de ses pouvoirs d'autorité tutrice ?

Pour la première fois sans doute avec les lois de décentralisation, ce pouvoir a la légalité pour seule référence et pour seule légitimité. Mais le respect de la légalité qui justifie de façon exclusive le déclenchement du contrôle n'en détermine pas aussi nettement le résultat. A la différence de ce qui se passe dans le cadre du contrôle juridictionnel le respect de la règle de droit constitue simplement pour le préfet la toile de fond d'une négociation qui intègre bien d'autres éléments, de nature politique, économique ou sociale dont il a également la charge¹. Tel qu'il se présente aujourd'hui le contrôle administratif de la légalité présumée se caractérise par le pouvoir reconnu au préfet de négocier dans un espace qui est défini par la distance entre l'illégalité identifiée et la légalité, et dont le

1. Cf. J.-C. Hélin, La régulation administrative du contrôle de légalité et le droit, *RFDA*, 1987, p. 765 s.

mouvement a toujours pour objet (et généralement pour effet) de ramener la décision locale vers plus de légalité.

Ce pouvoir inclut donc nécessairement la possibilité de transiger avec la règle de droit. Il s'agit là d'un pouvoir traditionnel du préfet qui n'est pas choquant en soi lorsqu'il s'agit d'adapter des règles générales à des situations personnelles, et ce pouvoir ne lui avait guère été contesté lorsqu'il exerçait ses pouvoirs juridiques d'autorité tutrice. Il devient beaucoup plus ambigu dès lors que sous la même qualification « contrôle de légalité » il conduit à admettre qu'il y a en réalité deux légalités, la légalité du préfet (qui dans le cadre du contrôle administratif peut être à géométrie variable) et la légalité du juge, qui n'ont pas nécessairement le même contenu. Le fait que le juge soit peu saisi ne peut d'ailleurs qu'accroître la perplexité des juristes à l'égard d'un système de contrôle qui, bien qu'ayant la légalité pour objet a plutôt tendance à priver celui qui, en cas de doute, a vocation à en déterminer le contenu, de la possibilité de le faire, au bénéfice d'un autre système de contrôle qui a vocation à privilégier l'arrangement sur le respect du règlement. Cet évitement larvé du recours au juge par le préfet renvoie à la crainte exprimée lors des débats parlementaires que l'« autorité (des juges) ne soit pas plus respectueuse de la liberté locale que l'intervention généralement tolérante des préfets »¹. Cette ambiguïté serait pour partie levée s'il apparaissait qu'à défaut d'être souvent saisi le juge était utilement saisi. Sur ce point la situation actuelle est également très contrastée.

II. UN JUGE UTILEMENT SAISI ?

Cet aspect plus direct de l'efficacité du recours au juge dans le cadre du contrôle de légalité doit être envisagé à la fois sous l'angle de l'objet des litiges, de leur durée, de l'adaptation des techniques de contrôle, ainsi que de l'exécution de ses décisions.

II.1. *L'objet des recours*

Les statistiques relatives à l'objet des déférés préfectoraux ne donnent que des informations très fragmentaires sur l'efficacité du recours au juge. Elles ne constituent que des indications de tendance permettant de formuler quelques hypothèses. Elles doivent en premier lieu tenir compte du fait qu'en l'absence d'autosaisine,

1. Cité par A. Delcamp, *op. cit.*, p. 162.

le juge administratif n'a aucune maîtrise des situations sur lesquelles il est appelé à se prononcer. Par ailleurs elles révèlent que certains secteurs de compétences décentralisées font effectivement l'objet de recours, d'autres pas, sans que l'on puisse affirmer avec certitude que leur absence correspond à un plus grand respect de la légalité par les autorités locales, et leur multiplication à des domaines où les élus chercheraient plus systématiquement à s'en affranchir.

Quantitativement, et pour l'essentiel, les tribunaux administratifs sont appelés par les préfets à participer à la surveillance de la légalité dans trois secteurs qui représentent à eux seuls, pour l'année 1989, 80 % des déférés préfectoraux, avec de très importants déséquilibres entre ces trois secteurs. Près de 60 % d'entre eux concernent la seule fonction publique territoriale (ce chiffre avait atteint 71 % en 1988), viennent ensuite les déférés relatifs au domaine de l'urbanisme, 17 % (dont 80 % sont relatifs au permis de construire), enfin ceux relatifs aux contrats et marchés, 10,5 %. Le fonctionnement des institutions (2,26 %), les finances publiques (2,22 %), et la police administrative (1,5 %) sont des domaines où, globalement, le juge administratif est très peu saisi par les préfets.

Le contentieux de la fonction publique territoriale offre un très bon exemple des difficultés de l'interprétation de ces chiffres. S'appuyant sur son importance quantitative, le rapport du Gouvernement au Parlement souligne que « certaines collectivités ressentent comme une contrainte inutile les règles régissant le recrutement et l'avancement du personnel territorial »¹. L'observation n'est sans doute pas inexacte, mais on peut tout aussi légitimement expliquer l'importance du nombre de déférés par la conjonction de plusieurs autres facteurs qui sont probablement plus décisifs, comme les instructions d'un ministère de l'intérieur légitimement soucieux de veiller aux équilibres généraux entre la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'Etat, la vigilance spontanée des services dans la détection des illégalités conjuguée avec la nécessité dans laquelle se trouve le préfet de maintenir un minimum de paix sociale au sein de son propre personnel. L'importance de ce contentieux des situations individuelles et des rémunérations prend alors, et sans que s'attache à cette qualification une connotation dépréciative, une dimension plus « corporatiste ».

A l'inverse on ne peut soutenir que l'absence désormais quasi

1. Rapport précité, p. 40.

totale de déférés dans le domaine de l'intervention des collectivités locales auprès des entreprises s'explique par le souci des élus de respecter la légalité. Il existe en ce domaine tout au contraire un consensus à peu près général pour reconnaître l'obsolescence d'une grande partie du dispositif législatif en sorte que pour éviter la multiplication des illégalités le Gouvernement a pris l'initiative de le modifier. Mal accueilli au Sénat, le projet déposé en octobre 1989 est toujours en attente sur le bureau de l'Assemblée nationale. A l'inadaptation des textes¹ s'ajoute ici le fait qu'à de très rares exceptions près, les préfets ne saisissent pas le juge administratif dans un domaine où, quelle que soit leur légalité (ou leur efficacité), l'intervention des élus s'appuie sur les préoccupations de développement économique et de défense de l'emploi.

II.2. *La durée des litiges est-elle excessive ?*

La lenteur de la justice d'une façon générale, et celle de la justice administrative en particulier, est constamment dénoncée et constitue une des raisons, très largement invoquées lors des débats parlementaires, pour expliquer les réticences à l'égard du recours au juge dans le cadre du contrôle de légalité. Cette lenteur n'est cependant ni une fatalité ni tout à fait une réalité, et ce leitmotiv pourrait s'avérer de moins en moins fondé, malgré la permanence des critiques formulées sur ce point par les préfets et les élus, en raison des efforts spontanés du juge et des évolutions possibles du droit.

De façon assez générale les tribunaux administratifs ont en effet tendance à accélérer le jugement des affaires qui leur sont déférées par les préfets dans le cadre du contrôle de légalité. La première enquête réalisée par les chercheurs du CRIP² avait mis en évidence la réalité de ce phénomène et souligné le fait que la plupart des déférés préfectoraux étaient jugés dans un délai inférieur ou égal à un an, ce qui correspond au délai dans lequel les tribunaux administratifs tranchent généralement les affaires dont ils estiment qu'elles doivent recevoir une solution rapide. Cet alignement spontané des déférés sur le régime appliqué aux affaires considérées comme urgentes révèle la

1. Cf. sur ce point les observations de J. Ravanel, *in* Les pouvoirs des collectivités locales en matière d'aide aux entreprises, *EDCE*, 1989, notamment p. 183 s.

2. Décentralisation et régulation juridictionnelle, précité.

priorité généralement accordée à ce genre de recours dans l'établissement des rôles. Mais les garanties offertes par la procédure juridictionnelle, et qui excluent toute justice expéditive, ne permettront sans doute pas d'aller beaucoup plus loin en matière de délai de jugement, du moins pour les jugements au fond.

Conscient de cette difficulté, et dans le souci de rendre plus efficace le recours au juge, le législateur s'était efforcé dès 1982 d'y remédier en introduisant deux régimes particuliers de procédures d'urgence.

La première concerne la possibilité tout à fait exceptionnelle reconnue au juge administratif d'ordonner, dans le délai très bref de 48 heures, le sursis à exécution des décisions des autorités locales « de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle ». Le régime de ce sursis est organisé précisément pour que la demande soit très rapidement jugée par un juge unique statuant par voie d'ordonnance. Cette procédure n'est pas seulement « une curiosité pour les juristes »¹, mais elle n'a évidemment pas vocation à faire l'objet d'une application fréquente. Elle est cependant régulièrement demandée, et régulièrement accordée par les tribunaux administratifs : 17 demandes et 17 octrois en 1987, 18 demandes et 4 octrois en 1988 ; 11 demandes et 11 octrois en 1989. Il faut simplement rappeler que ces derniers ont été vigoureusement rappelés à une interprétation stricte de la notion de liberté publique ou individuelle par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat dont les trois premières ordonnances ont censuré les sursis accordés par les juridictions du premier degré². Mais cette interprétation laisse encore ouverte la voie à une utilisation intéressante de cette procédure exceptionnelle en matière de police administrative. C'est sur la base de cette procédure que le tribunal administratif de Strasbourg, dans une décision du 12 février 1989, a pu suspendre, à la demande du préfet, l'application de l'arrêté du maire d'une commune de la Moselle qui, faute d'avoir pu obtenir d'une entreprise une contribution en vue de la réfection d'une chaussée dégradée empruntée par les camions de

1. Cette vigoureuse appréciation est formulée par F. X. Aubry et C. Lepage-Jessua, *Les juges administratifs face à la décentralisation*, *AJDA*, 1984, p. 371 s.

2. Il a notamment jugé dans l'affaire commune de Sarcelles du 2 juillet 1983 que l'accès à la fonction publique n'était pas une liberté individuelle, et, dans une décision de la même année, que le blocage par l'Assemblée de Corse des travaux qu'EDF voulait faire exécuter pour réaliser la centrale de Vazzio ne constituait pas une atteinte à la propriété et à la liberté de l'établissement public (25 février 1983, Assemblée de Corse).

cette entreprise en avait interdit la circulation aux véhicules de plus de 10 t, privant celle-ci de la possibilité d'utiliser la seule voie d'accès à cette entreprise¹.

C'est le recours à la procédure de sursis « allégé » (en ce que le préfet, à la différence des particuliers qui le demandent, n'a à démontrer que l'existence d'un moyen sérieux et pas d'un préjudice difficilement réparable) qui soulève actuellement le plus de difficultés. Elle est beaucoup utilisée par les préfets puisqu'elle accompagne 40 à 50 % selon les années des demandes d'annulation. Or son objectif, qui est d'éviter les conséquences difficilement réversibles de l'exécution d'une décision prise par une autorité locale, est rarement atteint. La plupart des demandes de sursis, selon le rapport du Gouvernement, ne sont rendues que plusieurs mois après la demande du préfet (parfois même six mois), et la tendance des tribunaux administratifs est, dans l'ensemble, d'accélérer le jugement au fond de l'affaire plutôt que de se prononcer sur le sursis quand celui-ci est demandé. Or les avantages qui peuvent résulter de l'accélération des décisions au fond ne peuvent compenser les inconvénients de la non-utilisation d'une procédure d'urgence qui devrait permettre, dans un délai très bref, de suspendre l'exécution d'une décision dont la légalité est contestée. C'est la raison pour laquelle le projet Joxe prévoit une modification de la loi dont l'objet serait d'obliger le juge administratif à se prononcer sur le sursis dans le délai d'un mois. Cette disposition, qui ne semble pas susciter d'opposition au Parlement, a de fortes chances d'être votée. Elle accroîtrait de façon considérable l'efficacité du recours au juge et serait probablement, en raison même de son efficacité, de nature à encourager les préfets à y recourir, voire à saisir plus fréquemment que par le passé les tribunaux administratifs.

II.3. *Les techniques de contrôle sont-elles adaptées ?*

D'une façon générale les techniques du juge administratif en matière de contrôle de la légalité des décisions des autorités locales sont celles qui ont été largement éprouvées depuis près d'un siècle et donnent tout à fait satisfaction, sauf sur un point, qui constituait pourtant une des innovations importantes des lois de décentralisation, la possibilité reconnue au préfet de déférer au juge de l'excès de pouvoir les marchés et les contrats.

Dans les deux domaines actuellement sensibles que constituent

1. TA Strasbourg, préfet de la Moselle c/ commune d'Uckange, 12 février 1989, n° 89230 ; cité dans le rapport du Gouvernement au Parlement, p. 29.

les contrats de prêts aux collectivités locales et les marchés publics, ce que le juge administratif peut saisir dans le cadre du contrôle de légalité est sans doute important mais n'est pas essentiel.

La circulaire Economie-Intérieur du 22 février 1989 relative aux concours financiers à court termes offerts aux collectivités locales, quelle qu'en soit la forme, rappelle aux préfets que ces derniers doivent faire l'objet d'un contrôle de légalité dont l'objet est de vérifier :

- que la délibération et le contrat mentionnent son affectation en trésorerie ;
- que l'exécutif de la collectivité a effectivement reçu l'autorisation de l'organe délibérant ;
- que les conditions du contrat répondent bien à la délibération qui en autorise le recours.

Le contrôle susceptible d'être exercé en ce domaine, par le préfet comme par le juge, est limité au seul respect des règles de compétence et de procédure alors que les problèmes essentiels sont ailleurs, dans la gestion de trésorerie des collectivités locales et dans l'endettement excessif de certaines d'entre elles.

En matière de marchés publics la situation n'est guère plus satisfaisante. Si, en principe, comme le rappelle Philippe Terneyre¹, le juge administratif exerce son contrôle sur la légalité externe et interne, les préfets saisissent pour l'essentiel le juge administratif pour qu'il sanctionne l'insuffisance des règles de publicité (le cas le plus fréquent étant celui d'une publicité assurée dans un quotidien local et au moniteur des travaux publics alors qu'une publicité au *BO des annonces des marchés publics* ou au *JO des communautés* était nécessaire), la régularité de la composition des bureaux d'adjudication et des commissions d'appels d'offres en veillant notamment à la présence des représentants de l'Etat, le respect des seuils et des conditions de recours aux marchés négociés, plus difficilement les conditions de passation des avenants. Il ne s'agit là, même si le respect de ces dispositions est tout à fait essentiel, que des seules règles de procédure. Les déférés préfectoraux n'ont que très rarement pour objet le respect des règles de fond du droit interne ou du droit communautaire, et notamment la sanction des protectionnismes locaux, qui pose il est vrai des problèmes particuliers, est mal assurée. « Aucun jugement ou arrêt n'annule sur déféré préfectoral un marché local pour détournement de pouvoir (comme subvention indirecte à une

1. Rapport pour le compte du Commissariat général du Plan, précité.

entreprise), pour délit d'ingérence (art. 175 du Code pénal), pour entente illicite, pour violation du droit communautaire (libre circulation des marchandises) », alors qu'il s'agit là « des irrégularités les plus graves tant du point de vue pénal que pour les finances locales ».

En ce domaine, le partage qui s'opère dans les faits est celui d'un contrôle de la légalité limité aux seules règles de procédure, relativement simple à opérer, et dont le juge est éventuellement saisi dans ce cadre, et le contrôle des règles de fond qui est opéré par le Conseil de la concurrence et les chambres régionales des comptes. Cette situation, observe très sévèrement Philippe Terneyre, est la conséquence d'une « infirmité congénitale du contrôle de légalité » en matière de contrat qui concerne d'ailleurs non seulement les décisions du juge administratif français, mais également celles du juge communautaire¹. Si l'on veut bien ajouter à cette situation que la décision juridictionnelle n'intervient généralement qu'après que le contrat a été entièrement exécuté on comprend à la fois pourquoi certaines collectivités locales n'hésitent pas à s'affranchir de quelques règles du droit des marchés publics, et pourquoi les préfets hésitent de plus en plus à déférer les marchés au juge. Ils savent, en l'état actuel du droit, non seulement que le contrôle de légalité ne permet pas de déceler les illégalités les plus importantes, mais qu'il sera à peu près impossible, sauf situation tout à fait exceptionnelle, d'obtenir l'exécution d'une décision juridictionnelle d'annulation.

II.4. *Les décisions juridictionnelles sont-elles exécutées ?*

Il ne suffit pas qu'une décision soit rendue, encore faut-il qu'elle soit exécutée. De ce point de vue la situation est plus complexe, et à bien des égards sans doute plus inquiétante que ne le laisse supposer le bilan annuel de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat. Le rapport de l'année 1990 rappelle, « comme les années précédentes », que les dossiers concernant les collectivités locales et les établissements publics « restent trop nombreux », soulignant que ce sont également les dossiers les plus difficiles à régler notamment lorsqu'il s'agit de la gestion des agents. Il épingle au passage telle commune du Val-de-Marne qui refuse toujours de réintégrer un de ses agents dont le licenciement a été annulé par un jugement de 1986, confirmé par une décision du Conseil d'Etat de 1988. Telle autre qui a mis plus de quatre ans à exécuter un jugement annulant le refus de nomination d'un agent de service à l'école maternelle à la suite d'un

1. Rapport précité, p. 14 et s.

concours qu'elle avait organisé. Il s'agit de situations particulièrement graves et choquantes en ce qu'elles révèlent de mépris affiché à l'égard des décisions juridictionnelles. Mais elles sont globalement peu nombreuses, même si elles sont toujours trop nombreuses, et surtout elles ne sont pas sans solution. Le même rapport insiste sur le fait que l'importance des retards résulte le plus souvent de ce que l'administration n'exécutant pas spontanément les décisions de justice, c'est parfois plusieurs mois, voire plusieurs années après que les intéressés, constatant qu'ils n'ont pas obtenu satisfaction, saisissent la section du rapport et des études. A partir du moment où cette dernière est saisie les affaires se règlent généralement dans un délai de six mois. La même section a par ailleurs multiplié les initiatives : elle a demandé, et obtenu, le concours du corps préfectoral pour parvenir à un règlement sur place des affaires, délégué aux présidents des cours administratives d'appel, en application d'un décret du 15 mai 1990, le soin d'obtenir l'exécution des décisions définitives rendues aussi bien en excès de pouvoir qu'en plein contentieux, dans le ressort du tribunal administratif qui a rendu le jugement. Ce même décret renforce également les dispositions de la loi de 1980 sur les astreintes en permettant au Conseil d'Etat (et à lui seul) de prononcer des astreintes d'office. Enfin, le Gouvernement, à la demande du Conseil d'Etat, a présenté au Parlement un projet de loi dont l'objet est de rendre les élus locaux justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière en cas d'inexécution totale ou tardive d'une décision rendue par une juridiction administrative et permettant au vice-président du Conseil d'Etat de la saisir. La panoplie des moyens destinés à obtenir l'exécution des décisions de justice s'est donc considérablement renforcée. Alors d'où vient le malaise ?

Pour l'essentiel, l'ensemble de ce dispositif, dont l'efficacité n'est pas douteuse, repose sur le postulat selon lequel celui qui a obtenu en sa faveur une décision de justice en exigera, parce qu'il y a intérêt, l'exécution. Or le contrôle de légalité, dans le cadre de la décentralisation, pose en termes relativement nouveaux cette question de l'intérêt à demander l'exécution d'une décision de justice. Imagine-t-on le préfet utiliser cette panoplie, dans laquelle il est lui-même impliqué en qualité d'auteur du déferé, dans un contentieux l'opposant à une collectivité locale ? Par ailleurs aucun de ces mécanismes ne semble régler le problème particulièrement ardu de l'annulation d'une délibération autorisant la passation d'un contrat. Dans ce cas, il faut, pour en obtenir l'annulation, faire un nouveau recours devant le juge du contrat. D'évidence aucune des parties au contrat n'y a intérêt puisqu'elles sont, non pas les victimes, mais les bénéficiaires de l'illé-

galité, et le juge administratif n'a encore jamais eu à connaître « d'un recours du contribuable agissant au nom de la commune en vertu des articles L. 316.5 et suivants du code des communes », comme le suggère, non sans fausse naïveté, le manuel du contrôle de légalité établi par les services du ministère de l'intérieur. Les dispositions du projet de loi Joxe constituent un incontestable progrès des procédures non juridictionnelles (par une politique de formation et une meilleure information des différents acteurs, par un recours plus important aux services des directions de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ou de la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics créée en janvier 1991). Elles se heurtent en revanche à une forte opposition quant à l'extension, un moment envisagée, des procédures d'urgence ou d'extrême urgence au droit des marchés publics dans les hypothèses où serait par exemple affecté « gravement un engagement international de la France » ainsi que celles où il serait « porté atteinte aux principes essentiels du droit de la mise en concurrence ou d'occasionner des conséquences difficilement réparables ». Ces références ont disparu du projet effectivement soumis au Parlement qui se borne à introduire une disposition générale sur la réduction indicative à un mois du délai accordé au juge pour prononcer le sursis à exécution.

D'une façon générale, mais plus encore dans le domaine du contrôle de la légalité, nous manquons d'études précises sur l'effectivité des décisions juridictionnelles, qu'elles concernent le contentieux contractuel ou les interventions unilatérales des collectivités territoriales. Mais il faudra sans doute pour l'avenir réfléchir aux incidences du particularisme du déféré préfectoral sur l'exécution des décisions de justice en matière de contrôle de légalité, car le préfet ne s'adresse pas au juge administratif pour défendre son propre intérêt, et le mécanisme qui s'est avéré le plus fécond pour les particuliers, la saisine de la section du rapport et des études du Conseil d'État présente d'autant moins d'intérêt que cette dernière saisit désormais ces mêmes préfets pour leur demander de prêter leur concours à l'exécution des décisions juridictionnelles qu'en l'espèce ils auraient provoquées...

III. QUEL RÔLE POUR LE JUGE ADMINISTRATIF ?

Le rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle de légalité souligne à plusieurs reprises qu'un consensus s'est aujourd'hui établi sur le principe même du contrôle de légalité. Il ne faut

drait pas qu'il s'agisse d'un consensus ambigu, notamment sur la place que le juge peut y occuper. L'idée que le contrôle de légalité allait être une mission nouvelle de tribunaux administratifs reposait sans doute sur une valorisation excessive de son rôle. Il serait dangereux à l'inverse qu'ils soient réduits au rôle de simples prestataires de services contentieux à la demande des préfets. Ni les premiers, ni les seconds n'ont intérêt à cette situation.

Le débat qui se fait actuellement jour sur le renforcement de l'efficacité du contrôle juridictionnel de la légalité, dans le respect des principes de la décentralisation, rend bien compte de la nécessité, au-delà du caractère technique de cette question, d'ouvrir le débat sur la place que peuvent et doivent y occuper les juridictions administratives. De ce point de vue le recours au juge doit renforcer sa fonction dissuasive en même temps qu'à l'occasion des affaires dont il est saisi doit s'affirmer sa fonction pédagogique.

III.1. *Le maintien de la fonction dissuasive*

Conçu comme une arme de dissuasion, le déféré préfectoral a-t-il encore ce caractère ? Faute d'enquêtes approfondies auprès des préfets et des élus il faut se contenter de verser quelques éléments à ce débat.

On a beaucoup évoqué lors des travaux parlementaires la crainte ressentie par les élus d'être « traînés devant les tribunaux ». Il s'agit sans doute d'un fait probablement limité aux seuls élus des communes rurales. Ce n'est sûrement pas une bonne approche de la fonction dissuasive du recours au juge. Celle-ci ne doit pas en effet reposer sur l'ignorance et sur la crainte mais sur la connaissance des mécanismes du contrôle de légalité et sur la réalité de l'efficacité du recours juridictionnel. Et si la crainte peut renforcer le pouvoir de négociation du préfet, elle ne peut contribuer à asseoir l'autorité du juge.

Il y a encore beaucoup de chemin à faire sur ce point et la situation actuelle ne serait pas sans ambiguïté si le faible nombre de recours correspondait à l'idée que les préfets peuvent avoir de son inefficacité. On peut ainsi passer insensiblement de l'incompréhension au discrédit, la configuration la plus dangereuse étant sans doute celle du désintérêt. Le risque n'est pas totalement inexistant. Certains élus ont parfaitement compris comment, dans certains domaines, ils peuvent en toute impunité s'affranchir de la règle de droit, et les préfets, devant l'inefficacité de certains déférés, hésitent incontestablement à saisir le juge.

La réaction qui s'amorce, avec le projet Joxe, dans le sens du

renforcement de l'efficacité du contrôle juridictionnel de la légalité est donc à la fois nécessaire et salutaire. La réduction à un mois du délai imparti au juge pour se prononcer en matière de sursis, même si elle n'a qu'un caractère indicatif, est une véritable chance non seulement pour les préfets, mais aussi pour les élus et pour les juridictions concernées. Elle peut contribuer d'une façon décisive à renforcer le caractère dissuasif du recours au juge en prenant en charge l'idée qu'un bon contrôle est un contrôle qui s'exerce au plus près de la décision contestée. Le contrôle du juge n'échappe pas à cette règle. Mais cet effort devra dans le même temps s'accompagner d'une réflexion complémentaire sur les problèmes relatifs à l'exécution des décisions qui n'auraient pas bénéficié du régime du sursis accéléré, et dont la probabilité est forte qu'elles aient été entièrement exécutées au moment où le juge rend sa décision. C'est à ce prix que la fonction dissuasive du contrôle juridictionnel de la légalité pourra conserver le rôle essentiel qui doit être le sien, mais les solutions ne relèvent que très peu du juge.

III.2. *L'affermissement du rôle pédagogique*

Si le succès de la fonction dissuasive induit que le juge ne soit pas ou peu saisi, son rôle pédagogique implique qu'il le soit effectivement et que le recours juridictionnel ne soit pas considéré, ce qui serait paradoxal dans le cadre du contrôle de légalité, comme un mode anormal de règlement de différends juridiques. La part que le juge peut prendre à l'affermissement de son rôle est ici plus importante.

Elle tient d'abord à l'effort particulier fait en matière de motivation de ces décisions. Cet effort, qui est entrepris par la plupart des tribunaux administratifs, est bien antérieur au mouvement de décentralisation, mais ce dernier en profite. D'une façon générale, les décisions rendues dans le cadre du contrôle de légalité font l'objet d'une solide motivation, parfois même d'une sur-motivation. On ne peut le regretter tant la vertu pédagogique de la rédaction des jugements est essentielle à l'égard des élus et de l'administration de l'État, comme elle l'est à l'égard des citoyens. Elle pourrait à terme s'accompagner d'une remise en cause de la règle de l'économie de moyens selon laquelle lorsque le juge repère une irrégularité de forme ou de procédure, il procède à l'annulation sur cette seule base, laissant dans l'incertitude la plus totale l'auteur de la saisine quant à la valeur des arguments avancés au fond et dans l'indétermination l'autorité administrative qui doit tirer les conséquences de la décision juridictionnelle.

Au-delà de ces deux aspects, les tribunaux administratifs sont amenés de façon très inégale à participer à cette fonction pédagogique. Celle de dire le droit, par exemple, relève en effet dans notre système juridique essentiellement sinon exclusivement du Conseil d'Etat. Le juge du premier degré a plutôt aujourd'hui le sentiment de trancher des litiges sur la base de solutions dégagées par ce dernier. Celle de le faire connaître est assurée de façon très satisfaisante pour sa qualité par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur dans les 570 fiches aujourd'hui publiées du fichier de jurisprudence du contrôle de légalité qui constituent une remarquable source d'information. Lui échappent également la maîtrise des domaines dans lesquels il est sollicité et celle des objets dont il est saisi. Dans de nombreux cas le juge du premier degré a le sentiment très net que si le droit sert bien de support au déclenchement du déferé, il n'en est pas la cause, et qu'il est sollicité pour régler sur le plan du droit des conflits d'une autre nature. La dégradation des rapports avec les élus, la protection de certaines formes de corporatisme constituent encore trop souvent le ressort de la saisine des juridictions administratives. Par ailleurs, le renforcement du caractère discrétionnaire du pouvoir conféré aux préfets en matière de déferé nourrit et amplifie ce que le rapport Hoeffel appelle pudiquement « l'inégale sévérité, dans le temps et dans l'espace, du contrôle de légalité selon les préfets, les moments et les matières ». Si cette discrétionnalité est sans doute inévitable, son utilisation sans contrôle est à l'origine d'importantes inégalités de traitement auxquelles le juge ne peut être insensible. Dans le ressort d'un tribunal qui compte 5 départements, 3 préfets ont déferé de façon quasi systématique les mesures d'intégration des secrétaires de mairie des communes de moins de 2 000 habitants dans un corps de catégorie A, dans un autre le préfet n'a déposé aucun déferé. Le juge a le sentiment dans ce cas, non seulement d'être appelé à consacrer des inégalités de traitement, mais à accréditer l'idée que ceux auxquels la légalité est appliquée sont des victimes. Sur ce point les changements dépendent essentiellement de l'attitude des préfets et du rôle de la DGCL. Le renforcement de la discrétionnalité du pouvoir des premiers et la discrétion de la seconde ne laissent guère envisager d'évolutions. Cette situation ne serait pas en soi très grave si à défaut des déférés préfectoraux se développaient les recours des tiers ou ceux des représentants des minorités au sein des conseils municipaux. Un des postulats implicites sur lesquels repose la reconnaissance du caractère discrétionnaire du déferé préfectoral est constitué par l'existence du recours des tiers. Or si ce dernier fonctionne de façon à peu près satisfaisante dans

le domaine de l'urbanisme, il est quasi inexistant dans d'autres domaines comme celui de la fonction publique, des marchés et des contrats. Que dire enfin de la responsabilité du législateur et de l'autorité gouvernementale sur les progrès à faire en matière de simplification et de lisibilité du droit ?

Les tribunaux administratifs ont été impliqués dans le processus de la décentralisation plus qu'ils n'ont été au cœur de ce dernier et l'efficacité de leur intervention relève d'éléments dont ils n'ont que très imparfaitement ou pas du tout la maîtrise. La meilleure écriture du droit, le renforcement des modalités de leur intervention, la nature des rapports entre la DCCL et les préfets pèsent évidemment plus lourd dans le rôle qui peut être dévolu au juge administratif que la honne volonté de celui-ci. Une fois de plus se vérifie le fait que la place du juge dans le processus de décentralisation dépend moins de lui que de la place que l'ensemble de la classe politique et les différents acteurs voudront bien lui confier. Si ces conditions sont réunies, il pourra participer de façon plus active à l'objectif général du respect de la légalité dans le cadre de la décentralisation, objectif qui s'inscrit dans le temps des transformations administratives et non celui de l'immédiateté. Le mouvement de décentralisation a été en France l'occasion d'une affirmation sans précédent de l'importance et de la nécessité de l'Etat de droit. Il faut donc à tout prix éviter qu'en ce domaine s'installe un double discours : celui, public, du rappel quasi incantatoire à la nécessité de le faire respecter, et un discours de l'ombre qui affirmerait au contraire la nécessité permanente de le contourner ou de s'en affranchir. La démocratie n'y gagnerait pas.

RÉSUMÉ. — *Les tribunaux administratifs sont-ils des acteurs de la décentralisation ou seulement impliqués dans cette réforme ? Si cette question mérite d'être posée après dix années de décentralisation c'est que la faiblesse du nombre des recours aux tribunaux administratifs par les préfets n'est pas sans ambiguïté, même si l'un des objectifs poursuivis par le législateur, éviter autant que possible le recours au juge, semble atteint. La question de l'efficacité du contrôle juridictionnel de la légalité est au cœur de ce débat dont bien des éléments ne dépendent pas du juge lui-même. Il ne peut en effet jouer d'autre rôle que celui que la classe politique dans son ensemble et les différents acteurs de la décentralisation entendront lui confier dans la réalisation de l'Etat de droit.*

JEAN HOUËL

*Le contrôle financier
des Chambres régionales
des comptes*

Il est certainement encore un peu tôt pour porter une appréciation exhaustive sur la valeur et la portée du contrôle financier exercé par les Chambres régionales des comptes (CRC), au regard notamment de son efficacité. Pour une raison simple : ce contrôle financier est encore en train d'évoluer, et certainement dans le sens d'un élargissement.

Il reste qu'il n'est pas évident de l'évaluer tel qu'il s'est déjà manifesté, notamment au travers de quelques noms de villes mises en avant par les médias : Angoulême, Nice... Ces affaires, précisément, ont incité certains à soulever la question de l'efficacité du contrôle financier exercé par les Chambres, plus rarement à chercher à y répondre sereinement.

Analyser ce contrôle financier amène à préciser de quel point de vue l'on se place : de l'Etat et du ministère des finances ? De l'élu local ? Des créanciers des collectivités ?

Essayons d'adopter celui du simple citoyen, qui est également contribuable et usager des services publics locaux. Pour lui, l'important est de savoir si les CRC ont la capacité, d'une part, d'apprécier si les ressources de la collectivité sont régulièrement et correctement utilisées, d'autre part de déceler, sinon d'empêcher, des situations financières malsaines ou dangereuses.

Rappelons cependant cette évidence : nous parlons ici de *contrôle*. Or l'un des changements essentiels de la décentralisation

est que nous sommes passés *de la tutelle a priori au contrôle a posteriori*, et surtout à un contrôle *juridictionnalisé*, avec notamment la création des Chambres régionales des comptes.

Le premier impératif d'une juridiction, dans un Etat de droit, est d'exercer toute sa compétence définie par le législateur, mais rien que sa compétence, ce qui constitue une garantie démocratique fondamentale.

C'est à partir de ce principe qu'il faut analyser le contrôle financier exercé par les CRC sur les collectivités locales et leurs établissements publics¹. On rappellera d'abord ce qui était prévu par le législateur, et a été en pratique réalisé. Le système ayant révélé cependant quelques faiblesses, seront alors examinées les améliorations possibles.

I. LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE

1. *La finalité*

Elle est issue de l'idée majeure de la décentralisation : supprimer la tutelle *a priori* de l'Etat sur les actes des collectivités locales. Il n'était cependant pas concevable de soustraire toutes les décisions des collectivités, et notamment leurs actes financiers, à tout contrôle.

Il fallait donc, comme l'a expliqué l'un des artisans de la décentralisation, « entourer le contrôle des actes des collectivités locales de plus grandes garanties, l'enserrer dans un corps de règles légales et le confier à une autorité indépendante du pouvoir politique, autonome, offrant les garanties que donnent des magistrats. D'où l'idée d'une juridictionnalisation du contrôle, pour apporter des garanties supplémentaires aux collectivités territoriales »².

Juridictionnalisation du contrôle financier, donc. Mais pas totale, nous le verrons. Et surtout, pas globalement transférable sur la juridiction administrative. Celle-ci effectue en effet un unique contrôle de légalité, qui aboutit le cas échéant à la simple annulation de l'acte. Or, dans le domaine des finances locales, il ne peut s'agir — du moins pas seulement — d'un pur examen de légalité, tranché *a posteriori*.

1. Dans la suite de cet article, nous parlerons de « communes » ou de collectivités locales en général. Rappelons cependant que le contrôle des CRC s'exerce aussi sur les établissements publics locaux : OPHLM, hôpitaux, lycées et collèges, ainsi que sur des « satellites » : associations, SEM...

2. Eric Giuily, *Chambres régionales des comptes*, Actes des VI^e rencontres, Cour des comptes-Université, Paris, Economica, 1985, p. 40.

Le contrôle financier, si l'on veut qu'il présente une certaine utilité, implique d'autres approches : préventives, d'une part, d'analyses et de propositions, d'autre part. D'où la spécificité des trois principales missions qui ont été confiées à ces nouvelles juridictions que sont les Chambres régionales des comptes : le jugement des comptes, l'examen de la gestion, le contrôle budgétaire.

2. Le jugement des comptes

Inscrite dans l'article 87 de la loi du 2 mars 1982, cette compétence donnée aux CRC était exercée auparavant par la Cour des comptes, mais en fait celle-ci l'avait en grande partie déléguée aux trésoriers payeurs généraux, comptables supérieurs du ministère des finances¹.

Il s'agit ici de veiller à l'application des règles de la comptabilité publique par les comptables locaux qui sont, rappelons-le, des agents de l'Etat. Le juge financier examine donc si toutes les dépenses et toutes les recettes de la collectivité ont été effectuées dans le respect — par le comptable — des procédures légales relatives au maniement des fonds publics. Faute de quoi le comptable pourra voir sa responsabilité personnelle et pécuniaire engagée par un jugement de la Chambre, qui le mettra en « débet »².

Cette fonction juridictionnelle s'effectue évidemment *a posteriori*, après que les comptes ont été « rendus » par le comptable. Mais elle n'est pas sans influence, directe et indirecte, sur le fonctionnement financier de la collectivité. Le comptable, dont les comptes sont examinés désormais par une juridiction, est de ce fait plus vigilant quant à la régularité des opérations financières de la commune, par exemple à propos des pièces justificatives à produire lors du paiement d'un marché public³.

Outre ces effets de « surveillance » accrue de la régularité financière par le comptable public, cette généralisation du jugement de tous les comptes locaux par les Chambres régionales a suscité deux conséquences notables.

En premier lieu, certains maires ont été effrayés par cette inter-

1. Avant 1982, la Cour ne jugeait chaque année qu'environ 1 500 comptes des collectivités les plus importantes, sur un total d'environ 90 000 comptes locaux.

2. En clair, « c'est lui qui paie » les sommes non justifiées, sauf toutefois à solliciter et obtenir une « remise gracieuse » du ministre des finances.

3. Le comptable n'effectue pas cependant un contrôle de légalité *stricto sensu* des opérations financières de la commune, mais seulement de la régularité formelle des documents justificatifs fournis.

vention d'un juge dans leurs rapports avec le comptable. Ils ont ressenti le jugement des comptes comme un « jugement de l'élu ». Or précisément, alors que cela avait figuré dans le projet de 1982, cette responsabilité de l'élu devant le juge des comptes n'existe pas. La loi indique explicitement que « la chambre régionale des comptes n'a pas juridiction sur les ordonnateurs »¹.

Ceci n'a pas empêché le Parlement, au sein duquel les élus locaux sont fort nombreux, notamment au Sénat, de se faire l'écho de l'émotion des maires des petites collectivités, en retirant aux CRC le jugement des comptes des communes de moins de 2 000 habitants et 2 millions de francs de recettes ordinaires annuelles². Cette atteinte, non négligeable mais pas déésive, à la compétence des Chambres, n'a heureusement pas connu d'autres développements.

En second lieu, certains élus ont découvert — là aussi avec une émotion excessive — la procédure dite de « gestion de fait ».

Cette procédure découle simplement du grand principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Si un maire, par exemple par le biais d'une association fictive qu'il préside et qui reçoit des subventions de la commune qu'il dirige, ou par d'autres moyens, se met à « manier des fonds » qui demeurent en réalité des « deniers publics », il s'immisce du même coup dans les fonctions du comptable public en titre. Le juge des comptes peut alors le déclarer « comptable de fait », et juger sa comptabilité comme celle d'un comptable public³.

En réalité, être déclaré « comptable de fait » pour un élu, quoique blâmable, n'est pas très grave s'il peut justifier — et c'est très souvent le cas — de tous les « deniers publics » qu'il a maniés, et que les dépenses ont été faites dans un intérêt public⁴. Dans le cas contraire, sa situation est plus délicate, car le juge des comptes peut le déclarer personnellement débiteur des sommes non justifiées (comme pour un comptable public), jugement qui peut s'accompagner d'une amende.

Autre conséquence fâcheuse : un maire déclaré « comptable de

1. Art. 2 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux CRC. « L'ordonnateur » est celui qui a le pouvoir de donner des « ordres » de recettes ou de dépenses au comptable : maire, président de conseil général, etc.

2. Art. 23 de la loi du 5 janvier 1988, modifiant l'art. 87 de la loi du 2 mars 1982.

3. Ainsi M. Médecin, ex-maire de Nice, a-t-il été déclaré comptable de fait par la CRC de la région PACA (*Le monde* du 14 septembre 1991).

4. Des personnalités très respectables, tel M. Edouard Herriot, à l'époque maire de Lyon, ont été déclarées « comptables de fait ». Les recettes et dépenses ayant été dûment justifiées, elles ont obtenu naturellement leur « quitus » du juge des comptes.

fait » peut devenir inéligible dans son ressort, toujours conformément au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. C'est évidemment la conséquence la plus gênante pour un homme politique, même si elle n'est que provisoire.

Aujourd'hui, après quelques années de « rodage », le jugement des comptes ne soulève plus de problèmes sérieux, les CRC ayant bénéficié ici de la tradition et du savoir-faire de la Cour des comptes¹. Plus sensible reste en revanche la deuxième compétence des Chambres, concernant la gestion des collectivités.

3. L'examen de la gestion

Cette fonction, inscrite dans le même article 87 de la loi du 2 mars 1982, découle directement de la précédente. En transférant aux CRC la compétence de la Cour dans le jugement des comptes, le législateur leur a du même coup transféré celle d'émettre des observations sur la gestion de la collectivité, dont les comptes sont en grande partie le reflet.

Il s'agit là aussi bien sûr d'un contrôle *a posteriori*, qui accompagne en général — mais pas nécessairement — le jugement des comptes.

Des trois aspects du contrôle financier exercé par les CRC, c'est celui qui soulève encore le plus de discussions, surtout parmi les élus locaux. Certains supportent mal en effet de voir leur gestion examinée, et le cas échéant critiquée, par une institution indépendante du pouvoir politique². « L'électeur est mon seul juge », affirment-ils parfois. Ce qui est tout à fait exact, s'agissant de la responsabilité politique. Mais n'est-il pas également légitime que cet électeur soit éclairé, le plus sereinement possible, sur la gestion de ses dirigeants ?

Ce contrôle de la gestion fut donc également remis en question lors de la discussion de la loi précitée du 5 janvier 1988, modifiant celle du 2 mars 1982, mais son principe en fut heureusement conservé. Le Parlement en limita cependant considérablement la portée, en instituant la confidentialité des observations adressées à l'élu sur sa gestion.

Cet épisode, que beaucoup perçurent comme inquiétant, pour les Chambres, fut heureusement de courte durée. Deux ans après, cette

1. En 1990, les CRC ont rendu environ 22 000 jugements de comptes.

2. Rappelons que les conseillers de CRC, appartenant à un corps de magistrats, sont inamovibles (art. 84 de la loi du 2 mars 1982).

confidentialité des observations de gestion fut supprimée, à l'occasion de la loi du 15 janvier 1990 relative au financement des campagnes électorales. Mieux, dans cette volonté de transparence, le législateur a institué l'obligation pour l'élu (maire, président de Conseil général ou régional) de communiquer les observations définitives des chambres à l'assemblée délibérante. De ce fait, on peut considérer qu'elles deviennent publiques.

Le recul manque encore pour apprécier tout l'impact de ces nouvelles dispositions. Les élus minoritaires auraient tort cependant de vouloir « politiser » à toute force les observations des CRC, car les majorités changent, et le procédé peut se retourner ultérieurement contre eux.

C'est pourquoi il est essentiel, pour leur crédibilité, que les éventuelles observations de gestion des Chambres soient rigoureusement pesées et sélectionnées, et cela en respectant une procédure contradictoire, comme l'impose d'ailleurs l'article 84 de la loi du 2 mars 1982¹.

Ces observations relatives à la gestion ne doivent surtout pas, en particulier, laisser penser que la CRC s'immisce dans les choix politiques des dirigeants de la collectivité, faute de quoi resurgira l'endémique accusation de « Gouvernement des juges ». Il s'agit donc essentiellement d'examiner, par exemple, l'adéquation des moyens utilisés aux fins recherchées, le coût d'un équipement public, en investissement ou en fonctionnement, par rapport aux fonctions qu'il doit remplir, le poids des emprunts et des dettes au regard des possibilités de remboursement, etc.

La loi prévoit enfin, et cela est désormais institutionnalisé, que les observations des CRC, parmi les plus significatives, alimentent chaque année une partie du rapport public de la Cour des comptes, bien connu des médias et de l'opinion. C'est évidemment une raison supplémentaire, pour les Chambres régionales, de préserver la qualité de leur travail en matière de contrôle de gestion.

4. Le contrôle budgétaire

Le contrôle de la gestion est fréquemment lié, nous l'avons dit, au jugement *a posteriori* des comptes de la collectivité ou de l'établissement public local. Toute différente est la troisième mission, dite de « contrôle budgétaire », confiée aux CRC par le législateur.

1. Les observations définitives sont précédées d'observations provisoires et confidentielles, auxquelles l'ordonnateur a deux mois pour répondre.

C'est là une fonction non strictement juridictionnelle, puisqu'ici la CRC ne rend aucun « jugement », comme d'ailleurs pour les observations de gestion. Mais avec la différence que cette mission de contrôle budgétaire est exercée *a priori*, en liaison étroite avec le préfet, à qui la Chambre ne transmet que des « avis ».

En réalité, ce contrôle budgétaire des collectivités locales et de leurs établissements publics est une sorte d'héritage de l'ancienne tutelle exercée *a priori* par le préfet. Aux termes des articles 7, 8, 9 et 11 de la loi du 2 mars 1982, la Chambre régionale des comptes peut émettre un avis dans quatre cas :

- budget non voté à la date prévue par la loi (art. 7) ;
- budget voté en déséquilibre (art. 8) ;
- déficit constaté après exécution du budget (art. 9) ;
- crédits d'une dépense obligatoire non inscrits au budget (art. 11).

Dans les trois premiers cas, la Chambre ne se prononce que sur saisine préalable du préfet. Dans un délai très court (un ou deux mois), la Chambre transmet un avis, généralement assorti de propositions financières en vue de rétablir la situation. Cet avis a été précédé d'une consultation des élus par le conseiller rapporteur de la Chambre.

Dès lors, la collectivité n'a plus beaucoup de marge de manœuvre, entre les propositions de la Chambre et le pouvoir du préfet. Très vite, celui-ci peut — après cette consultation obligatoire de la CRC — aller jusqu'à se substituer à la collectivité défaillante, et régler lui-même le budget.

Le quatrième cas de contrôle budgétaire est plus spécifique, car l'article 11 dispose que « toute personne y ayant intérêt » — y compris, bien sûr, le préfet — peut saisir la CRC pour lui faire constater cette absence de crédits, et lui demander de mettre en demeure la collectivité de les ouvrir. Mais le résultat final est comparable aux trois premiers cas : après l'intervention de la Chambre, la collectivité devra s'incliner si le préfet le décide.

Dans ces quatre cas de « contrôle budgétaire », le préfet retrouve donc une partie de son ancienne tutelle *a priori*. S'il décide de saisir la Chambre, la collectivité se trouve privée de son autonomie de décision budgétaire (surtout dans les trois premiers cas), jusqu'à ce que l'anomalie soit corrigée.

Pourquoi cette procédure nettement plus « autoritaire » en apparence ? C'est que le domaine budgétaire est « à hauts risques », non seulement pour la collectivité elle-même mais aussi, par répercussion,

sur l'ensemble des finances publiques. C'est pourquoi un simple contrôle de légalité *a posteriori*, aboutissant le cas échéant à une annulation, trop tardive, des décisions budgétaires, est insuffisant. Il faut aussi pouvoir stopper vite, et modifier une situation financière anormale¹.

Une fois saisie, la CRC ne rend certes qu'un avis, dans lequel elle formule des propositions. Mais cet avis est pris en « forme juridictionnelle », après instruction et délibération collégiale. Ce qui lui donne une certaine valeur d'expertise technique, et surtout constitue une garantie pour la collectivité, qui voit sa situation préalablement examinée par une institution spécialisée, indépendante de l'autorité gouvernementale. Le préfet peut cependant s'écarter des propositions de la Chambre, mais il doit alors le motiver avec précision.

Avec quelques années de recul, on peut dire que ce contrôle financier spécifique sur les actes budgétaires s'est finalement exercé sans trop de difficultés. Tout d'abord les préfets usent de cette compétence particulière dans un esprit de conciliation, et surtout le rôle de « médiateur technique » obligatoire, conféré ici par la loi aux CRC, a été perçu par les élus comme une garantie sérieuse contre tout « arbitraire » de l'Etat².

Cependant, qu'il s'agisse des propositions budgétaires, ou de leurs autres compétences, les contrôles financiers des Chambres régionales des comptes ne recouvrent pas la totalité des formes de contrôles possibles sur les finances locales, même s'ils en constituent un élément essentiel. Depuis la mise en œuvre des lois de décentralisation, on s'aperçoit, peu à peu, que ces contrôles présentent diverses lacunes, auxquelles il convient aujourd'hui de remédier.

II. VERS UN MEILLEUR CONTRÔLE FINANCIER

Depuis environ deux ans, les médias ont souvent évoqué la situation financière difficile, voire catastrophique, de quelques collectivités.

1. Cependant la collectivité peut toujours, ensuite, faire un recours en annulation des décisions du préfet devant le tribunal administratif.

2. Cette procédure de « contrôle budgétaire » est d'ailleurs faible en quantité, puisqu'elle concerne chaque année moins de 1 % des budgets des collectivités locales. Les élus n'ont évidemment nulle envie — sauf situation exceptionnelle — de passer sous les « fourches caudines » préfectorales, même « aménagées » par la CRC.

Beaucoup d'établissements de crédit avaient postulé, un peu imprudemment, que la solvabilité d'une collectivité locale est toujours assurée, l'Etat prenant le relais en cas de défaillance. Or l'affaire d'Angoulême a révélé que cela n'est nullement une certitude.

Pour autant, l'opinion publique se demande pourquoi de telles situations n'ont pu être décelées à temps, d'une part, ni empêchées, d'autre part. Analysons les faiblesses du système de contrôle, avant d'exposer les moyens possibles de les faire disparaître.

1. Les difficultés d'un contrôle efficace

L'efficacité, ici, devrait se situer dans la prévention. A condition, toutefois, de rester compatible avec les principes de la décentralisation.

L'établissement d'un budget, par exemple, constitue par définition un acte de prévision. C'est donc ici que le contrôle spécifique exercé par le préfet, en liaison avec les CRC, devrait trouver toute son utilité. Ainsi, l'on devrait être assuré que le budget d'une collectivité est réellement équilibré, que toutes les recettes et toutes les dépenses prévues sont « sincères » dans leur évaluation (c'est-à-dire réalistes). Faute de quoi la saisine de la Chambre régionale pourra être décidée, car elle ne peut pratiquement jamais s'autosaisir.

Mais il n'est pas si aisé, pour les services préfectoraux, de vérifier que l'on se trouve bien dans l'un des quatre cas, limitativement prévus par la loi, d'anomalies budgétaires pouvant entraîner une saisine.

D'abord parce qu'il est difficile de définir rigoureusement certaines notions essentielles, comme celles « d'équilibre réel » ou de « dépense obligatoire ». Mais aussi parce que les préfetures ne disposent pas toujours des personnels suffisamment nombreux et formés pour effectuer ce premier contrôle sur l'ensemble des budgets qu'elles reçoivent.

Cette faiblesse pourrait être en partie palliée, si des liaisons plus étroites et permanentes existaient entre les services préfectoraux et ceux des services extérieurs du ministère des finances, qui dépendent de la trésorerie générale du département. Ces services peuvent disposer, par le biais des comptables locaux, d'informations complémentaires, mais les liaisons avec les préfetures sont encore insuffisantes.

Quant aux informations financières produites par les collectivités, elles devraient s'efforcer de répondre à deux exigences :

- être fiables et complètes ;
- être accessibles, voire publiques, dans des délais adéquats.

Or ces deux exigences ne sont que très imparfaitement remplies, ce qui constitue une des causes des « affaires », évoquées par les médias à propos de certaines villes.

Car même si, à la suite de difficultés, la CRC est saisie — mais encore faut-il qu'elle le soit, et assez tôt — les délais très courts qui lui sont impartis pour se prononcer lui permettent difficilement de surmonter le manque d'exhaustivité de certains documents budgétaires ou comptables dont elle dispose. Deux exemples peuvent illustrer ces difficultés techniques.

a) Les « factures dans les tiroirs »

Si les services communaux ne transmettent pas au comptable certaines factures qu'ils reçoivent, celui-ci ne peut les faire entrer dans ses écritures, et les charges communales en dépenses s'en trouvent allégées d'autant, fictivement et provisoirement bien sûr¹. Seul un examen attentif, sur le terrain, peut permettre de déceler l'anomalie².

b) Les engagements extérieurs

C'est le point le plus important. La commune peut avoir accordé sa garantie d'emprunt à une SEM, à une association, ou être liée financièrement de diverses manières à cet organisme « satellite » (sans oublier les syndicats intercommunaux dont elle est membre).

Or, la situation d'une commune, apparemment saine sur le plan budgétaire et comptable, peut se trouver très vite gravement détériorée par la faillite de divers satellites, avec qui elle se trouve engagée de multiples façons. En l'état actuel de la réglementation comptable, les documents financiers que les communes doivent établir ne permettent pas de connaître exactement et clairement la totalité des engagements externes de la collectivité. D'où les « mauvaises surprises », commentées par la presse.

L'autonomie juridique et financière des collectivités locales les

1. Mais cela peut donner une meilleure image pour contracter, par exemple, un prêt bancaire.

2. On rejoint un autre problème bien connu des spécialistes, celui de la comptabilisation des « restes à réaliser » en fin d'exercice.

expose d'ailleurs à d'autres risques difficilement prévisibles, tel le risque contentieux, à la suite de conflits locaux¹, de contrats mal négociés, ou encore le risque économique, à l'exemple des communes de montagne privées de neige.

Quant à l'accessibilité et à la diffusion des informations financières des collectivités et de leurs établissements publics, elles constituent à la fois une sécurité pour leurs partenaires (entreprises, banques) et une possibilité de contrôle direct par les citoyens. Là aussi, les textes sont lacunaires ou insuffisants.

Ainsi, quoique les budgets et les comptes soient des documents normalement communicables, il n'est pas rare que certaines mairies fassent preuve d'une grande réticence à cet égard.

Par ailleurs, on a vu que la communication des observations des Chambres régionales à l'assemblée délibérante sur la gestion d'une collectivité n'a été que très récemment reconnue, par la loi du 15 janvier 1990².

Enfin, le caractère public des avis et propositions de la CRC, lorsqu'elle a été saisie en matière budgétaire, n'est pas clairement affirmé par la loi³, ce qui ne favorise pas l'information des habitants.

On ne peut donc s'étonner, dans un tel contexte, que le contrôle exercé actuellement par les CRC ne puisse prétendre, à lui seul, empêcher toutes « dérives » financières d'une collectivité. Éviter celles-ci suppose des réaménagements, qui sont d'ores et déjà engagés.

2. Les améliorations envisagées

À la fois législatives et réglementaires, elles conduisent à s'interroger sur une inflexion possible du rôle des CRC.

a) Le projet de loi sur l'administration territoriale⁴

Son titre II, intitulé « De la démocratie locale », comporte plusieurs dispositions qui, d'une part, accroissent la qualité des infor-

1. Cf. l'exemple récent de la commune de Verneuil-sur-Seine, condamnée à verser à des promoteurs immobiliers des dommages et intérêts qui atteignent le double de son budget annuel, et se trouve ainsi endettée pour de longues années.

2. En même temps a été instituée la communication des observations de gestion résultant du contrôle d'un « satellite » : association, SEM, etc.

3. Sauf pour les avis concernant un budget non voté dans les délais.

4. En discussion au Parlement au moment où ces lignes sont écrites, le lecteur saura si la loi a été (enfin) adoptée.

mations financières, d'autre part donnent de nouvelles possibilités d'interventions aux CRC.

— Le texte prévoit la mise à disposition et la libre communication des budgets et des comptes, auxquels seront joints plusieurs documents financiers nouveaux, concernant notamment les syndicats, SEM ou associations liés à la collectivité. Les plus importants de ces organismes à statut de droit privé devront en particulier fournir des comptes certifiés. Ces annexes donneraient à l'évidence une information bien plus exhaustive, et accessible, de la situation financière réelle de la commune.

— Le projet introduit également la possibilité pour le préfet de saisir la Chambre régionale d'une demande — motivée — de contrôle d'un organisme soutenu financièrement par la collectivité, ainsi que de certaines conventions ou marchés publics.

Ceci aurait pour conséquence de permettre au préfet de déclencher rapidement le contrôle d'une convention ou d'un organisme local, dans lesquels certains signes laissent présager qu'existent des anomalies financières, lesquelles pourraient se répercuter sur la collectivité. Là encore, la nature juridictionnelle de la CRC constitue la garantie d'une investigation indépendante, et de l'Etat, et de la collectivité concernée.

b) Les modifications techniques

In fine, elles se traduiront dans des textes réglementaires, des instructions ou des directives, issus par exemple des travaux du Comité consultatif pour la réforme des comptabilités locales.

Pour éviter la « rétention de factures », évoquée précédemment, l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement¹ pourrait être renforcée.

L'idée centrale, enfin, est celle de « consolidation », terme repris de la comptabilité privée, et qui consiste à intégrer en un même document comptable des informations de « l'entreprise-mère » et de ses diverses filiales. La consolidation comptable permet en effet d'apprécier la situation du groupe, et pas seulement d'une seule de ses parties. Dans le secteur local, la consolidation permettrait de connaître globalement, non seulement la situation financière de la commune, mais aussi des organismes qui lui sont liés : établissements publics locaux (caisses des écoles, bureaux d'aides sociales, syndicats), SEM, associations, etc.

1. C'est-à-dire dès la création juridique de la dette (passation d'une commande par exemple).

En fait, beaucoup d'élus paraissent favorables à cette idée de consolidation, et pas seulement par souci de bonne gestion. Ils s'aperçoivent en effet qu'à la suite d'une certaine frénésie de démembrement communal, amorcée depuis vingt ans, ils ne contrôlent parfois plus guère tous ces lieux de pouvoirs, qu'ils ont laissé éclore dans la nébuleuse municipale, et où d'éventuels rivaux se sont taillés un fief à leur mesure.

Evitons cependant certains excès : il est assez facile, et donc souhaitable, d'opérer cette consolidation entre les comptes de la commune et ceux d'autres établissements publics très proches d'elle. En revanche, il paraît plus discutable, techniquement, de l'effectuer avec des organismes de droit privé (SEM, associations), qui obéissent à des règles comptables assez distinctes. Ce faisant, on risque de vouloir synthétiser des ensembles fort hétérogènes, et d'obtenir plus d'obscurité que d'éclaircissement.

Ce qui demeure essentiel, c'est d'obtenir chaque année un ensemble d'informations et de documents comptables, même distincts mais qui, rapprochés, permettent de mesurer exactement tous les engagements et les risques financiers de la commune dans des organismes extérieurs.

c) Une fonction élargie pour les CRC ?

Au-delà des autorités de l'Etat, ministère des finances et ministère de l'intérieur principalement, la gestion publique locale paraît intéresser aujourd'hui beaucoup de monde, des commissaires aux comptes aux cabinets d'audit, en passant par les services spécialisés des établissements bancaires. C'est que l'enjeu est d'importance, si l'on songe que l'ensemble des budgets locaux atteint actuellement près de 700 milliards de francs, soit 60 % du budget de l'Etat.

On ne peut donc qu'approuver les responsables locaux, élus et administrateurs, de rechercher constamment la meilleure utilisation de leurs ressources. D'autant qu'il s'esquisse des projets de « notation » des collectivités locales (comparable au « rating » du secteur privé), afin d'établir une sorte de cotation des collectivités les mieux gérées.

Ce faisant, les dirigeants locaux répondent aussi au souci des habitants (usagers et contribuables), qui sont en droit d'attendre d'eux des services publics adaptés à leurs besoins, dont le coût et la qualité soient dans le meilleur rapport.

Les Chambres régionales des comptes doivent prendre toute leur place dans cette dynamique locale. Mais elles sont encore trop souvent perçues avec une crainte excessive par certains élus. Ces

derniers associent sans doute au statut de juridiction une connotation « pénale », qui est erronée : la nature de juridiction d'une CRC constitue une garantie d'indépendance, non un instrument pour sanctionner les élus.

Car les observations de gestion des Chambres sont d'abord des constats, effectués *a posteriori*, dont le but est beaucoup moins de « condamner » une gestion passée que d'apporter une aide pour l'avenir. Au demeurant, une collectivité reste toujours totalement libre des suites à donner aux observations de la CRC relatives à sa gestion écoulée.

Quant au caractère public des observations, avis et propositions des CRC¹, il devient une composante élémentaire de la démocratie locale, dont l'amélioration bénéficiera, en fait, à l'ensemble des élus.

Alors qu'il présidait encore la Cour des comptes, M. Chandernagor disait qu'il ne voulait surtout pas que les Chambres régionales des comptes se transforment en Chambres de « règlements de comptes » locaux.

Il rejoignait ainsi le P^r Rivero, qui avait lui aussi bien perçu la difficulté de la fonction de contrôle des CRC, lorsqu'il prédisait aux conseillers qu'ils auraient, dans l'avenir, « un équilibre à trouver entre ces missions de conseil, de consultation dont, à juste titre, vous estimez qu'elles sont essentielles pour la réalisation de vos tâches non juridictionnelles, et votre statut de magistrat »².

Cet équilibre doit être en fait celui d'un cycliste, qui se maintient grâce à sa progression. L'avenir de l'institution est sans doute dans cette voie.

1. La loi garantit néanmoins le secret de toutes les mesures d'instruction, documents ou rapports préparatoires des Chambres.

2. Les Chambres régionales des comptes, *op. cit.*, p. 225.

RÉSUMÉ. — *Les trois formes de contrôle financier exercées par les CRC en font une juridiction assez particulière. L'amélioration prochaine du système de contrôle des finances locales pourrait être l'occasion pour les Chambres d'être perçues moins comme une institution répressive que comme une composante essentielle d'une meilleure gestion publique.*

ALAIN DELCAMP

La décentralisation française et l'Europe

Si 1992 marque le dixième anniversaire des premières lois de décentralisation, il est beaucoup plus synonyme encore, pour beaucoup de Français, d'« échéance européenne ». Il était donc tentant d'opérer un rapprochement entre ces deux événements symbole. L'Europe intéresse, de fait, la décentralisation, de manière directe ou indirecte, à plusieurs niveaux : les collectivités territoriales sont désormais des sujets de droit européen, des partenaires, même, de mieux en mieux reconnus de la Communauté européenne. Nombre de collectivités les plus importantes de notre pays ne s'y sont pas trompées qui ont installé à Bruxelles, à l'instar, par exemple, des Länder allemands, de véritables antennes, à mi-chemin de l'office de tourisme et du cabinet de lobbying. C'est que le choix de la politique européenne, au regard de la politique régionale notamment — mais pas uniquement —, peuvent affecter sensiblement l'avenir de régions par ailleurs sollicitées pour la définition de programmes. Peu à peu, les réticences de l'Etat s'estompent sous la triple pression de ses propres difficultés financières, qui l'empêchent de consacrer à l'aménagement du territoire les sommes, au demeurant énormes, qui seraient nécessaires, de ses engagements internationaux qui donnent au marché une place de plus en plus grande dans ses choix et de l'irrésistible croissance de pouvoirs locaux désireux d'affirmer leur jeune personnalité dans une Europe multipolaire.

Si les collectivités territoriales françaises ne peuvent plus, en raison de leur richesse *relative*, prétendre être les premières bénéfi-

ciaires de fonds structurels orientés en priorité vers le rattrapage des régions périphériques ou du sud de l'Europe, elles se doivent d'être présentes afin de bénéficier pleinement des nouveaux programmes innovants qui ne cessent de se multiplier, à l'initiative de la Commission et du Parlement (en matière de recherche ou de formation notamment), sans que toujours les mesures d'exécution soient clairement définies¹. Les collectivités territoriales, et notamment les régions, peuvent ainsi compenser par une action « de terrain » dans les bureaux bruxellois les handicaps qu'une administration trop sûre d'elle-même ou des Gouvernements trop souvent égarés dans des querelles de principe ont peu à peu accumulés face à des partenaires plus concrets et plus agressifs.

Négligeraient-elles cette dimension européenne que la Commission ou même la Cour de justice pourrait rappeler la France au respect des règles relatives à la concurrence qui encadrent plus sûrement que les textes initiaux des lois de décentralisation l'interventionnisme économique. Pas encore tout à fait sujets de droit européen (c'est encore l'Etat qui doit répondre des manquements commis par les collectivités territoriales), les collectivités territoriales et les matières qui les intéressent sont de plus en plus des objets du droit européen. Les directives successives relatives aux travaux et aux marchés désormais en vigueur s'adresseront au moins autant aux autorités locales qu'aux autorités étatiques puisque aussi bien l'on considère généralement que la part des marchés publics passés par les autorités locales représentait, en France, plus de 20 % dès 1988 et que cette part était en progression constante. Leur place était particulièrement éminente dans la branche *bâtiments-génie civil* où elles occupaient la première place avec plus de 40 % (les communes investissant à ce titre presque autant que l'Etat lui-même)². Ce pourcentage souligne, s'il en était besoin, une réalité qui échappe parfois à la prise de conscience col-

1. Ni les crédits prévus toujours consommés.

2. La part respective des différentes collectivités territoriales dans l'ensemble *collectivités locales* recensé par la Commission centrale des marchés (qui comprend notamment les hôpitaux et les offices publics d'HLM) s'établissait en 1986 à 43,8 % pour les communes, 19,9 % pour les départements et 3,5 % pour les régions.

Sources : Ministère des finances, le recensement des marchés publics de 1986 à 1989, *Notes bleues*, n° 504 ; *Le Moniteur des travaux publics*, 10 juin 1988.

La part des collectivités territoriales dans l'ensemble des marchés publics demeure cependant, si l'on se réfère aux chiffres fournis par la Fondation pour la gestion des villes pour 1986, inférieure à ce qu'elle est dans les autres pays européens, notamment en Allemagne (67 %), en Belgique (66 %), en Italie (53 %) et au Royaume-Uni (37 %).

lective, à savoir que les trois quarts des investissements publics civils dans notre pays sont le fait des pouvoirs locaux. La décentralisation n'a fait, à cet égard, que conforter une réalité ancienne.

Les nouvelles règles enfin relatives à la libre circulation des personnes et au libre établissement, telles qu'elles ont été interprétées par la Cour de justice, font que le difficile équilibre du statut de la fonction publique territoriale pourrait être ouvert à des ressortissants d'autres pays du marché commun.

L'Europe apparaît ainsi de plus en plus aux collectivités territoriales décentralisées comme l'un des cadres de base de leur action, ce qui implique une adaptation des esprits et, à tout le moins, une évolution dans la formation de leurs techniciens.

La décentralisation, d'autre part, si elle peut être considérée comme trop tardive pour pouvoir tempérer certaines évolutions irrémédiables (telles que la très inégale répartition de la population dans l'hexagone) arrive à l'heure pour libérer des énergies que le carcan national avait endormies depuis trop longtemps. L'Europe, continent d'histoire, redonne toutes ses chances à la géographie, imposant un regard renouvelé sur le territoire et porteur de synergies oubliées : ouverture espagnole, axe rhénan, réseaux alpins, Nord largement ouvert sur ses voisins du Benelux mais aussi d'outre-Manche, etc. La décentralisation arrive sans doute à point nommé pour permettre le développement de contacts que l'État hypercentralisé n'aurait pu promouvoir et que, de toute façon, il n'aurait pu tolérer.

La décentralisation est donc un élément nécessaire de la vocation européenne de la France et sans doute un de ses atouts. Peut-on dire qu'elle est aussi un des chemins menant vers une sorte de « normalité » européenne et qu'elle participe elle aussi à cette fin de l'« exceptionnalité » française relevée par ailleurs ?¹.

Telle est bien la grande question puisque aussi bien le Français, par ailleurs trop peu naturellement tourné vers l'extérieur, n'aime rien tant que de trouver à l'étranger quelques leçons qui l'arrangent ou qui, le plus souvent, nourrissent son autocritique.

Dans le domaine de la décentralisation, le droit comparé européen est appelé à la rescousse pour nourrir les réserves sur l'expérience inaugurée il y a dix ans et dénoncer son insuffisance. Deux questions sont, en général, mises en avant : la dispersion des struc-

1. On pourra se reporter en priorité, à cet égard, à l'ouvrage collectif de François Furet, Jacques Julliard et Pierre Rosanvallon publié sous le titre *La République du Centre*.

tures et l'accumulation des niveaux d'une part, l'autonomie fiscale d'autre part.

S'il est vrai que la France est bien le pays champion toutes catégories quant au nombre des structures locales — est-il nécessaire de rappeler qu'elles sont aussi nombreuses, notamment au niveau communal, que dans tous les autres pays de la CEE, réunis — trop peu prennent en compte les contraintes d'administration propres à un espace infiniment moins peuplé que celui des pays voisins et en même temps beaucoup plus vaste, Espagne exceptée : l'Allemagne de 1991 lui demeure encore sensiblement inférieure (356 000 contre 550 000 km²). Il y a là une contrainte qui paraît devoir justifier, de toute manière, un *coût de structure* nettement plus élevé. Peut-être pourrait-on s'interroger aussi sur les raisons qui ont fait que les structures locales françaises ont résisté mieux qu'ailleurs à la volonté de regroupement qui s'est généralement développée, au nom de l'optimum dimensionnel, dans les années 60. Outre la réalité de la vie locale ou le système de représentation, qui a longtemps privilégié les choix locaux par rapport aux choix nationaux, l'explication paraît devoir être trouvée dans l'assimilation forte qui a été faite depuis longtemps, à la différence, par exemple, du Royaume-Uni, entre vie locale, démocratie et symbolique républicaine. Il n'est pas non plus indifférent de constater que les fusions de communes n'ont été menées à bien, la plupart du temps de manière autoritaire, que dans une partie de l'Europe seulement : au nord-ouest principalement mais à l'exception notoire des Pays-Bas.

L'expérience française a incontestablement surestimé l'aspect démocratique par rapport à l'efficacité technocratique, qui s'est, en revanche, donné libre cours à l'échelon national.

Même si l'on peut s'accorder aujourd'hui sur la constatation que beaucoup de communes ne possèdent plus le minimum vital pour survivre seules, on voit mal comment les méthodes appliquées dans les pays voisins pourraient être transposées au cas politique français. Mieux vaut sans doute privilégier la coopération — au demeurant déjà fort développée — et les adaptations pragmatiques de la carte communale que plonger à nouveau dans les querelles quasi théologiques qui s'étaient développées entre 1960 et 1975. Telle est d'ailleurs la voie à laquelle paraissent s'être rangés, avec plus ou moins de bonne grâce, les Gouvernements successifs et dont le projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République, en cours de discussion, est un des témoignages les plus récents.

L'expérience étrangère n'apporte d'ailleurs pas d'élément décisif

— sauf peut-être dans les grandes agglomérations — quant au bien-fondé de fusions systématiques. On peut même constater en effet certains retours en arrière : création de structures communales décentralisées (Rotterdam) ou, au moins, déconcentrées (Anvers), existence de *districts* dotés de conseils élus dans la plupart des grandes villes d'Allemagne ; certains pays regrettent de s'être privés ainsi d'un réseau d'animateurs bénévoles et de participation démocratique au point de recréer plusieurs milliers de mandats électifs locaux (Suède). Les idées mêmes quant au *palmarès* des pays à démocratie locale forte commencent à évoluer¹.

La fusion enfin n'a pas supprimé l'intérêt de formules de coopération, comme on peut le voir dans les différents Länder allemands de l'Ouest (on dénombre ainsi par exemple 393 « communautés administrées » en Bavière qui regroupent 1 287 des 2 052 communes nouvelles).

Même chose pour la superposition des niveaux : elle n'est pas propre à la France. Si on peut valablement lui opposer l'architecture duale du Danemark ou du Royaume-Uni, que dire des six à sept niveaux allemands (fédération, état, districts, arrondissements (*kreises*), organes de coopération intercommunale, communes (*gemeinde*) ou belges (Etat, région, communauté, province, intercommunales, communes) ? Il n'y a à cet égard pas de *modèle européen* absolu dont il conviendrait de se rapprocher.

Le problème se situerait plutôt dans les différents modes d'articulation entre niveaux et dans le choix du niveau à privilégier. La vraie différence entre *le modèle napoléonien adapté* et les autres se situe en effet dans les rapports entre les pouvoirs. C'est moins vers la Grande-Bretagne que l'on se tourne aujourd'hui avec envie — sauf à examiner dans le détail la répartition des compétences en matière éducative qui laisse par exemple la totalité des personnels enseignants à la charge des collectivités locales — que vers les nouvelles démocraties de l'après-guerre que sont l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne. Toutes trois ont en effet pour caractéristique, avec la Belgique, engagée dans une réforme radicale mais progressive de l'Etat depuis 1970, d'avoir repensé totalement leurs institutions

1. Dans un article prolongeant un ouvrage qui avait fait quelque bruit au moment de sa parution, le politiste américain Douglas E. Ashford remarque avec assez d'à-propos que les principaux hommes politiques britanniques n'ont pas besoin d'assise locale pour jouir du pouvoir et du prestige d'une fonction nationale (British dogmatism and French pragmatism revisited in The new centralism. Britain out of step in Europe ?, *The Political Quarterly*, Oxford-Cambridge, 1989, p. 77 à 93).

selon un schéma fédéral ou quasi fédéral privilégiant un échelon que l'on pourrait qualifier de *régional*.

Ces régimes ne peuvent cependant pas, à proprement parler, être qualifiés de *décentralisés* : dans ces pays, et même si l'affirmation peut souffrir quelque nuance, le niveau principal de décision n'est pas le niveau national mais bien le niveau fédéré. Il s'ensuit une répartition des compétences inversée par rapport à la logique qui sous-tend la construction de l'Etat unitaire et ce, quelle que soit la formule constitutionnelle retenue : pour s'en convaincre, il suffira de rappeler qu'en Allemagne les Länder emploient plus de 50 % des agents publics à temps complet et que la Fédération arrive loin derrière (un peu plus de 10 %), très largement même derrière les collectivités locales (communes et arrondissements). Force est de constater que la France est encore loin du compte. Même si la proportion est loin d'être la même en Belgique, en Espagne et surtout en Italie, il existe une différence de nature — bien plus importante que la différence de taille ou de population dans laquelle on voudrait l'enfermer¹ — entre la région française et les niveaux auxquels on voudrait la comparer : ce ne sont pas des collectivités décentralisées mais, à tout le moins, des collectivités *autonomiques* et presque des Etats² dotés de quasi-constitutions (lois *spéciales* en Belgique, *estatutos* en Espagne) et, en tout cas, d'une part du pouvoir législatif.

Une contrepartie souvent mal perçue est sans doute une autonomie juridique moins forte qu'en France des collectivités décentralisées (communes ou collectivités de même niveau) dont le statut — sous réserve de garanties constitutionnelles parfois réduites — est de la compétence de la collectivité régionale. Paradoxalement, et malgré les critiques qu'elle encourt, surtout de la part des élus locaux, la décentralisation française est-elle ainsi — du fait de l'existence d'un Etat préservant une fonction d'arbitre très encadrée désormais par le droit — moins libérale pour les régions mais relativement protectrice des collectivités locales que sont les départements et les communes.

Cette idée trouve une illustration particulièrement nette en matière de tutelle où ne subsiste plus, on le sait, de contrôle d'opportunité alors que, par exemple, la tutelle dite *d'intérêt général*

1. Il suffira de rappeler que Brême, Bruxelles ou même Berlin sont sûrement en superficie les plus petites régions d'Europe, Rhône-Alpes sûrement l'une des plus grandes et l'Île-de-France l'une des plus peuplées.

2. Communautés et régions en Belgique ont un embryon de compétence internationale. Il est d'ailleurs prévu d'étendre celle-ci dans le cadre dit de la *troisième phase* de la réforme de l'Etat.

qui vient d'être transférée aux régions figure toujours dans la Constitution belge. Il s'ensuit, en l'absence de véritable contrôle de constitutionnalité, un risque réel pour la survie de l'autonomie communale.

Plus largement, l'affichage de la règle, et souvent d'une règle uniforme, caractéristique qui demeure du droit français, joint au maintien du principe de *l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre* (que l'on ne retrouve guère qu'au Danemark), pourrait bien constituer la véritable singularité de la décentralisation à la française, caractéristique qui pourrait d'ailleurs desservir les collectivités territoriales de notre pays au regard du contrôle des autorités européennes, face à des pays de législation plus diffuse ou plus incertaine (cas des aides aux entreprises ou des marchés publics). En dépit de sa complexité croissante, et de certains dérapages marqués par un retour du représentant de l'Etat dans la gestion des affaires décentralisées, les lois de répartition des compétences constituent une architecture où les tâches des différents niveaux sont relativement bien définies. Peut-être pourrait-on souhaiter simplement que la notion de compétence générale résiduelle — consubstantielle à la définition traditionnelle de la collectivité territoriale en droit français — soit à l'avenir plus strictement limitée et évite une superposition d'initiatives sur le même domaine d'intervention.

Cette construction en niveaux parallèles s'inscrit en contrepoint par rapport à la logique de répartition des compétences existant à l'étranger. Celle-ci résulte plus de l'imbrication des pouvoirs que de définitions *a priori*. C'est ainsi qu'à travers leurs compétences législatives les *régions* peuvent ordonner dans une large mesure l'action des collectivités de rang inférieur ou, à tout le moins, tracer les grandes lignes de leur action. Il s'ensuit une plus grande cohérence. Le paradoxe français réside dans le fait que chaque niveau de collectivité étant autonome par rapport à l'autre, la nécessaire régulation est renvoyée à l'état central et à ses agents. Si l'on devait tirer un enseignement des autres expériences européennes, ce serait donc moins, semble-t-il, dans la suppression préalable de tel ou tel niveau que dans la mise en place de procédures susceptibles de conduire à une articulation verticale satisfaisante. On voit mal, dans ces conditions, comment il pourra être évité dans l'avenir de confier aux régions un rôle d'orientation plus affirmé, après toutes les concertations nécessaires, dans les domaines susceptibles d'avoir une incidence sur l'aménagement du territoire : aménagement et urbanisme, grandes infrastructures de transport, schémas des formations, carte universitaire, répartition des grands équipement sanitaires.

Dans l'immédiat, on ne peut que souhaiter que chaque niveau de collectivité accepte de faire l'effort de négocier des actions coordonnées avec les autres niveaux — chaque niveau supérieur s'efforçant d'apparaître comme le lieu de concertation, voire de fédération des initiatives des niveaux plus proches des réalités de terrain — sans nécessairement attendre les incitations étatiques. Les flux économiques, géographiques, audiovisuels devraient ainsi contribuer à développer un nouveau paysage, sans doute plus adapté à la répartition des activités, la fonction d'Etat devant moins s'orienter à nouveau vers une action de régulation que vers un rôle de péréquation des ressources, au service d'objectifs définis par les collectivités elles-mêmes. La coopération ou l'association transfrontalières apparaissent à cet égard comme les lieux les plus immédiats d'expérimentation de ces nouvelles formules.

C'est donc plus vers une leçon de pragmatisme que vers une nouvelle phase de *révolution législative* — sauf en ce qui concerne le rôle de programmation du niveau régional — que l'examen des autres expériences européennes devrait logiquement nous entraîner.

Si un nouvel effort législatif devait néanmoins être fait, il conviendrait sans doute de s'interroger au préalable sur le niveau auquel il devrait intervenir. Or, la décentralisation à la française, dès lors qu'elle constitue un acquis — et sans doute un pas décisif compte tenu de l'avenir européen — vers une autre forme de l'Etat, ne pourrait être valablement confortée désormais que par une intervention de niveau supralégislatif¹ — au moins du niveau de la loi organique — destinée à garantir les abandons de compétence consentis par l'Etat et dans laquelle peut-être le Sénat se verrait reconnaître un peu mieux le rôle de représentation et de protection de collectivités territoriales désormais rénovées, notamment au niveau de leurs ressources financières.

Le caractère relativement tardif de la réforme de décentralisation et le fait qu'elle ait fait l'objet, en dépit d'un processus principal étalé sur trois à quatre ans, d'un débat et d'une négociation d'ensemble, notamment et précisément grâce au Sénat, représen-

1. C'est un fait que la Constitution française demeure l'une des plus laconiques d'Europe quant au statut des collectivités territoriales. Un pays tel que le Pays-Bas, pourtant parfaitement centralisé (et peut-être encore plus que le nôtre), consacre un chapitre entier (chap. VIII) de sa Constitution aux pouvoirs locaux. L'interprétation du Conseil constitutionnel à partir de 1979 a toutefois fortement renforcé les garanties statutaires des collectivités territoriales, principalement par l'extension du nombre des matières locales nécessitant une intervention législative.

tant constitutionnel des « collectivités territoriales de la République », a eu pour effet de l'accompagner d'une réforme assez générale des concours financiers de l'Etat dans le sens d'une très grande liberté. Malgré des tentatives récurrentes, l'évolution de ces concours ne s'est pas traduite par des contraintes aussi fortes qu'elles l'ont été dans l'Angleterre thatchérienne ou dans un système belge obéré par un très fort endettement public à tous les niveaux. Inventeur du système de la dotation nationale non affectée et répartie en fonction de critères objectifs, la Grande-Bretagne a mené, au contraire, ces dernières années une politique marquée par le retour des subventions spécifiques¹.

La France demeure aujourd'hui, si l'on fait exception des pays scandinaves et de la Suisse où l'impôt sur le revenu alimente très largement les budgets locaux, l'un des pays d'Europe où les collectivités territoriales disposent de la plus large autonomie fiscale : nulle part n'existe à ce point la notion d'impôts proprement locaux, fondamentalement distincts des impôts d'Etat et faisant appel à des bases aussi diversifiées. Si le système fiscal local français peut être critiqué pour une prise en compte insuffisante des revenus, on passe trop souvent sous silence, en tout cas au niveau communal, sa spécificité et sa diversité. Le privilège de bénéficier d'un impôt local spécifique, directement assis sur l'activité économique, n'est partagé qu'avec les communes allemandes (qui en tirent, elles aussi, près de la moitié des ressources fiscales) et, depuis peu, par les communes espagnoles (loi du 28 décembre 1988).

Envisagée globalement, la comparaison réalisée à partir du pourcentage de recettes locales émanant d'une fiscalité propre, est très favorable à la France, qui se situe à cet égard sensiblement au même niveau que les collectivités locales allemandes (de l'ordre du tiers), mais sans doute derrière le Danemark, devant l'Angleterre (20 %), l'Espagne et, surtout, l'Italie (7 %) et les Pays-Bas (2 à 4 %)².

Si la fiscalité française locale doit être réformée, c'est donc moins en raison de son insuffisance relative dans l'alimentation des budgets locaux que pour des raisons techniques qui lui sont pro-

1. La part du Rate support grant (RSC) est passée de 66 % en 1975 à 46,3 % en 1988.

2. Compte tenu des difficultés d'appréciation statistique, il s'agit d'ordres de grandeur obtenus à partir de sources multiples telles que celles en provenance du Conseil de l'Europe ou de l'OCDE. On trouvera un tableau comparatif dans la *Revue française de finances publiques*, n° 12, 1985, et dans la revue *Local Finance* de juin 1980. On pourra également se reporter au Rapport d'information de l'Assemblée nationale, n° 906 (1989) ou à notre « Qne sais-je ? », n° 2259.

pres : critique des éléments d'assiette et, surtout, répartition entre les différents niveaux de collectivités. S'agissant de la part de la fiscalité locale dans l'alimentation des budgets locaux, la décentralisation a permis — ce qui n'a été fait dans aucun autre pays européen — d'augmenter la part de la fiscalité locale spécifique (au profit des départements et des régions). On peut considérer, compte tenu de la difficulté d'isoler une matière fiscale suffisamment localisable et bien répartie pour être transférée, qu'a été ainsi atteinte une limite difficile à dépasser à structure constante ; la prise en charge inéluctable d'une part croissante de la fiscalité locale traditionnelle par le budget de l'Etat montre même peut-être qu'il s'agit là d'un maximum.

La situation de certains pays étrangers n'est apparemment plus favorable que dans la mesure où est considérée (à tort à notre avis) comme une fiscalité locale (ou régionale) l'attribution d'une part — fixe ou négociée — d'impôts d'Etat. Tel est le cas en Allemagne où sont considérés comme *impôts communs* à la fois l'impôt sur les salaires, sur le revenu et l'équivalent de notre taxe professionnelle (répartis entre la fédération, les Länder et les communes) d'une part, et l'impôt sur les sociétés et la TVA d'autre part, partagés pratiquement à égalité entre la fédération et les Länder. Les Etats les plus récemment en voie de fédéralisation eux-mêmes n'ont pu attribuer en propre l'un des anciens grands impôts d'Etat, même au profit des nouvelles collectivités de niveau régional. Tel est le cas pour l'Espagne ou la Belgique, ce dernier distinguant même entre impôts partagés (pour les communautés) et impôts conjoints (pour les régions).

Il paraît donc *a priori* exclu, sauf à se contenter d'impôts de rendement moyen (tels que les droits de succession ou l'imposition sur les plus-values), d'envisager le financement d'une nouvelle phase de décentralisation, par exemple au profit des régions, autrement que par le partage d'un impôt national existant, partage qui pourrait servir de support à une éventuelle péréquation soit par la loi seule, soit après une éventuelle concertation entre bénéficiaires, à l'instar des procédures applicables entre les Länder allemands.

Dans l'immédiat, il est significatif de noter que le débat fiscal porte moins sur la décentralisation d'un nouvel impôt que sur de nouvelles modalités de calcul d'assiette (qui paraissent d'ailleurs condamnées à demeurer marginales, à l'instar de la part départementale de l'impôt sur le revenu) ou, plus vraisemblablement, de répartition des impôts existants entre les niveaux, en vue de trouver une meilleure efficacité globale. Se confirment ainsi avec

netteté à la fois l'attachement français à la spécialisation de la fiscalité locale, garantie incontestable d'autonomie, et la nécessité, pour échapper à l'enfer de péréquations indéfinies, de tenir compte de la dimension des collectivités pour l'attribution des impôts (d'où l'idée, assez répandue aujourd'hui, d'attribuer la taxe professionnelle soit au département, soit à certains organes de coopération)¹.

La décentralisation à la française n'avait pas pour but premier un *aggiornamento* institutionnel destiné à rapprocher la France d'une sorte de *droit commun* européen. Elle était en fait une réaction, dont la nécessité était perçue dans à peu près toutes les familles politiques, face aux inconvénients évidents d'un *trop d'Etat* que les différentes époques de notre histoire n'avaient cessé de renforcer. Elle est donc intervenue paradoxalement dans un contexte où beaucoup de nos voisins, qui partaient de logiques institutionnelles opposées, ressentaient, pour des raisons économiques et financières essentiellement, le besoin de mieux coordonner leurs efforts. C'est aussi pour cela que la décentralisation présente encore aujourd'hui des spécificités nationales très fortes : tel l'Etat du XIX^e siècle face à l'atomisation des citoyens voulue par la Révolution, l'Etat français de la fin du XX^e siècle conserve des prérogatives capitales face à un réseau institutionnel local insuffisamment structuré, dépourvu de toute capacité normative autonome, et dans lequel le manque d'un véritable niveau intermédiaire, susceptible de le contraindre à un dialogue équitable et irréversible, se fera de plus en plus sentir.

La décentralisation à la française de 1981 n'intègre donc encore que partiellement ce que sera *le choc de l'Europe*.

Dix ans après, les collectivités territoriales françaises se meuvent dans un état de droit qui voit peu à peu s'effriter ses lignes Maginot juridiques face à la supranationalité. Elles se trouvent soudainement plongées dans un milieu où les réalités économiques, empruntant les réseaux multiples d'échange, comptent davantage que la simple gestion de services de proximité. Les bouleversements du continent européen ajoutent une incertitude supplémentaire quant aux contours et au degré d'intégration de la future Europe politique. *Les effets de masse* ou, à défaut, l'imagination et les initiatives deviennent des impératifs de survie : à

1. On pourra se reporter notamment à ce sujet au débat ouvert par l'article de Pierre Richard intitulé Des impôts locaux à revoir, *Le Monde* du 17 octobre 1990.

la concurrence des marchandises, s'ajoute la libre circulation des personnes pour créer un univers instable où la capacité de décision des autorités — publiques ou non — est le plus urgent des impératifs. L'*émancipation* des collectivités territoriales doit donc être confortée, voire développée, et non pas réduite, notamment en ce qui concerne les villes et les collectivités les mieux à même de représenter un espace homogène à la dimension de l'Europe. A leur manière, les collectivités territoriales peuvent aussi contribuer à l'urgente *mise à niveau* d'une société que l'Etat n'est plus à même d'assurer seul.

RÉSUMÉ. — *La décentralisation est un des modes français d'adaptation à l'Europe. Si les comparaisons avec les pays voisins peuvent permettre de l'améliorer, c'est moins par la transposition d'un schéma abstrait d'adaptation des structures que par la recherche du niveau à privilégier. Elle peut aussi elle-même servir de modèle quant à la liberté de décision qu'elle offre aux collectivités locales et fournir un élément de comparaison beaucoup plus valable qu'on ne le croit généralement en matière financière.*

JOURNAL

*Pour une histoire des idées constitutionnelles*¹

MARIE-LUCE PAVIA²

Proposer cette sorte de profession de foi à des constitutionnalistes, de la part d'une constitutionnaliste, est un exercice périlleux. En effet, ce public à qui l'on parle et celle qui parle tempèrent la valeur objective du manifeste puisque par hypothèse tous les deux peuvent être convaincus de la nécessité d'une telle revendication. Il est possible même que certains la jugent inutile parce qu'ils connaissent et pratiquent cette histoire.

Or, il semble que le droit constitutionnel français n'a pas sa propre histoire et que, par conséquent, les doctrines juridiques qui ont marqué son développement sont sans histoire, ou presque.

Le diagnostic posé est sévère, si ce n'est affligeant et il conviendra d'en démontrer les éléments (I). Après le constat donc, la thérapeutique devrait traiter de ce que l'on peut considérer comme une absence, un vide (II).

Diagnostic-thérapeutique : il s'agit plus de ce que l'on voudrait faire, que de ce que l'on pourra faire. Tout d'abord, parce que, suivant en cela le cadre fixé par les organisateurs de cet atelier, on lancera seulement quelques réflexions susceptibles d'alimenter une discussion. Ensuite et surtout, parce que l'objet du propos est ambitieux et que s'il est partagé, le champ ouvert à la recherche est immense et peu balisé.

Ce sont donc des idées très provisoires qui seront avancées, concernant surtout le diagnostic. Et si les symptômes peuvent être connus et reconnus, il est possible d'envisager des solutions pour tenter de comprendre les conceptions juridiques fondamentales sur lesquelles repose le droit constitutionnel, qui ne sont pas toujours perçues, et qui résultent d'un long processus de sédimentation historique.

1. Communication présentée lors du I^{er} Congrès français de Droit constitutionnel, Strasbourg, 27-29 septembre 1990.

2. Professeur de droit public à l'Université Pierre Mendès-France (Grenoble II).

Tout pari comporte un espoir : celui de le gagner, mais il comporte aussi un risque : celui de le perdre. Le tout est accepté et on développera surtout l'idée suivante qui est très problématique :

I. LE DIAGNOSTIC : LES IDÉES CONSTITUTIONNELLES ONT-ELLES UNE HISTOIRE ?

Cette mise en question résulte de deux constatations qui débouchent sur un paradoxe.

A / *Vues d'ailleurs, les idées constitutionnelles ont une très longue et très riche histoire*

Quelques exemples choisis dans des disciplines voisines démontrent d'évidence que ces idées sont « lues » par les autres et qu'elles y tiennent une place importante, si ce n'est impérialiste. Sans prétendre à l'exhaustivité et en opérant un simple classement alphabétique des spécialistes qui parlent, par exemple, du pouvoir, de l'Etat, du citoyen, de la République, de la démocratie, de la Constitution..., il suffit d'aller voir ce qui se passe :

1° *Du côté des historiens*

La revue *L'Histoire*¹ a publié récemment les résultats d'une enquête menée auprès d'historiens français, afin qu'ils constituent une bibliothèque idéale composée d'ouvrages majeurs. Même si l'histoire politique est négligée, l'exceptionnalité française de 1789 constitue une belle rente de situation pour des œuvres jugées essentielles, voire fondatrices. Ainsi en est-il pour F. Furet avec *Penser la Révolution française*, pour G. Lefebvre avec *La Révolution française*, pour R. Rémond avec *La droite en France* (devenue à partir de 1982 : *Les droites en France*), pour A. de Tocqueville et *L'Ancien Régime et la Révolution...*

Si l'on déborde ce cadre élitiste, on peut citer pêle-mêle et au hasard d'une bibliographie très abondante, par exemple : M. Aghulon avec *Marianne au pouvoir. L'imaginaire et la symbolique républicaine de 1880 à 1914* ; Y. Durand et son *Gouvernement de Vichy* ; P. Vidal-Naquet qui vient de faire paraître *La démocratie grecque vue d'ailleurs...* Sur la période de Vichy, le *Bulletin de l'Institut de l'Histoire du temps présent* a publié, en janvier 1989, une série de bibliographies consacrées aux travaux récents la concernant, notamment sur ses aspects institutionnels.

1. N° 133 de mai 1990. L'exemple d'ailleurs pourrait faire école et l'Association française des Constitutionnalistes y avait pensé, mais d'un autre point de vue.

2° Du côté des philosophes

L'évidence s'impose ici avec éclat, puisque ces spécialistes traitent avec une maîtrise certaine du politique. Ils nous enseignent en effet « le miracle grec » et démontrent/démontent les inventions originales de la forme « polis ». A partir de là, ils traquent et dissertent sur les conceptions émergentes du devenir humain individuel et social. Parmi elles, l'Etat et le Droit occupent une place de choix, voire ordonnatrice, d'une pensée nourrie d'histoire.

Autrefois — mais est-ce si ancien ? — il y a eu l'influence déterminante de Hegel et de ses disciples sur la systématisation de l'Etat moderne. Naguère, il y a eu l'Ecole de Francfort dont le thème essentiel de réflexion a été le totalitarisme et la mise en question de l'Etat comme forme obligée de l'être social. Plus près de nous, on songe à B. Barret-Kriegel et à ses travaux sur l'Etat de droit. Encore plus près parce que le titre de l'ouvrage interpelle directement les constitutionnalistes, on doit mentionner le travail de F. Châtelet, d'O. Duhamel et d'E. Pisiert-Kouchnier sur « L'histoire des idées politiques » organisé autour de la notion d'Etat¹.

3° Du côté des politistes

C'est entre constitutionnalistes et politistes que la dispute est la plus vive. Il est vrai que les objets d'études sont semblables — le pouvoir, les institutions, les régimes politiques, l'Etat — et chaque discipline tente de cerner son territoire en s'accusant mutuellement et fondamentalement des mêmes griefs.

a / Du côté des politistes, P. Favre² constate que la science politique est vivement attaquée par les spécialistes de droit public et notamment par les constitutionnalistes. L'auteur écrit que : « ils disent, souvent sur un mode polémique ou dramatisé qui témoigne de la gravité du problème (que)...

- « — les constitutionnalistes font de la science politique lorsqu'ils font du droit constitutionnel... ;
- « — le droit constitutionnel englobe la science politique, mais il est aussi plus que la science politique... ;
- « — la véritable science politique ne doit pas être confondue avec ce qui se fait aujourd'hui en France sous ce nom... »

1. Publié aux PUF, « Mémentos Thémis », Paris, 1982.

2. Communication à l'Association française de Science politique, Journée du 19 juin 1980, p. 14-15.

On retrouve cette querelle dans le premier numéro de la *Revue française de Droit constitutionnel*, lorsqu'un auteur affirme¹ que « la concurrence » entre le droit constitutionnel et la science politique « prend généralement la forme de la revendication d'un monopole et qui s'exprime par le refus d'analyses faisant appel à un registre "alternatif" ».

b / Du côté des constitutionnalistes, dans le même numéro de la *RFDC*, L. Favoreu² rappelle que déjà en 1980 il affirmait que « le droit public a entrepris une mutation si importante que l'on pourra parler bientôt de "révolution"... Dix ans après... il est bien évident que ces constatations ne peuvent être que maintenues et développées ». Par ailleurs, il est curieux de noter que c'est un professeur de science politique — P. Avril — qui, dans la *Revue Pouvoirs*, observe « trente ans après les débuts de la V^e République une revanche du droit constitutionnel ».

Pour le domaine qui nous intéresse, on doit constater néanmoins que la plupart des ouvrages portant sur l'histoire des idées sont toujours intitulés *Histoire des idées politiques*, ou qu'ils sont publiés dans des collections de science politique — on pense à cet égard à la collection dirigée par M. Duverger chez « Thémis ».

4^e Du côté des sociologues

Comme le fait remarquer P. Favre³, « en arrière-plan subsiste toujours la vocation de la sociologie à parler du politique, et à en parler avec une puissance explicative incomparablement plus grande (que celle des politistes), parce qu'elle est sociologie et donc plus apte que toute autre discipline à parler de ces faits sociaux comme les autres que sont les faits politiques ».

Au monopole critiqué par cet auteur, s'ajoutent nos observations à propos de l'ordre juridique. A cet égard, M. Foucault ne dénonce-t-il pas le formalisme juridique en posant comme postulat que le seul pouvoir qui dure est légitime, ce qui renvoie à la loi et à l'autorité qui l'édicte ?

Quant à P. Bourdieu, il entend réagir contre « le juridisme » afin de démontrer les conditions pratiques dans lesquelles une règle peut être efficace.

Il est vrai que depuis l'œuvre fondatrice, assise sur un positivisme rigoureux, d'un E. Durkheim, la sociologie étudie le pouvoir politique et le droit. A la même époque, M. Weber construit sa « sociologie historique » et, au-delà de la genèse du capitalisme, dresse sa célèbre typologie de la domination dans l'État.

A ce stade de l'analyse et si notre démonstration est bien conduite, la concurrence est rude pour les constitutionnalistes. Et encore, le répertoire

1. B. François, *Le juge, le droit et la politique*, en particulier p. 51.

2. *RFDC*, *op. cit.*, notamment p. 71.

3. *Op. cit.*, p. 17.

proposé ne mentionne que des disciplines classiques. Rien n'a été dit de l'entreprise de P. Legendre qui, dans une approche de type psychanalytique, tente de démontrer le rôle et la place des juristes et de la loi du Moyen Age à nos jours.

Le droit, et spécifiquement le droit constitutionnel, serait-il cet obscur objet de désir que chacun d'entre nous nous partageons ? Cela a pour conséquence que tous nous pouvons en parler, y compris... ce publicitaire qui, en 1989, a conçu et mis en scène le défilé délirant des Champs-Élysées ! Le résultat donne à voir un droit constitutionnel éclaté, peut-être, pour cette raison, en voie de disparition, comme le suggère C. Leclerc¹. Celui-ci se réfère, il est vrai, à M. Duverger qui décrit l'inculture de l'Occident dans *Janus, les deux faces de l'Occident*.

On peut comprendre le pessimisme de ces auteurs² lorsque, passant du côté des constitutionnalistes, on cherche une analyse et une explication des idées essentielles qui fondent, dans une perspective historique, leur discipline.

B / *Vues de chez soi, les idées constitutionnelles empruntent leur histoire ailleurs*

1° *L'état des lieux*

Il a été établi sur la base de trois données qui sont autant de limites à sa validité. Il y a d'abord le temps, puisque les ouvrages et études retenus ne l'ont été qu'à partir de 1958. Il est bien évident que l'on se propose, dans la suite de ce travail, de réfléchir sur des auteurs comme Esmein, Joseph Barthélémy ou Laferrrière qui exposent, en juristes, les principes du droit constitutionnel. La deuxième limite concerne les notions qui ont été objets de dépouillement. Seuls ont été dépouillés les articles de revues portant plus ou moins largement sur la séparation des pouvoirs, le contrôle de constitutionnalité et la démocratie constitutionnelle. Enfin, seuls les ouvrages généraux portant sur l'histoire des idées ont été compulsés, ainsi que cinq revues qui sont : la *RDP*, la *RFDA*, la *RFSP*, *Droits* et *Pouvoirs*.

a / *Dans les ouvrages.* — Las ! Il n'existe pas d'ouvrage concernant les idées constitutionnelles, ou plus exactement qui s'intitule comme tel. Cela peut paraître normal lorsque les auteurs ne sont pas, par spécialité, juristes, mais l'absence est renforcée puisque, lorsqu'ils le sont, leurs travaux sont relatifs à l'histoire des idées politiques.

Sans prétendre à l'exhaustivité, un rapide répertoire chronologique confirmera cette évidence :

— 1960 : F. Ponteil, *Histoire des idées politiques depuis Montesquieu*, Paris, Sirey ;

1. In *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Litec, 5^e éd., p. 20.

2. Avant eux, G. Burdeau avait expliqué cette délitescence dans *Une survivance : la notion de Constitution*, *Mél. A. Mestre*, 1956, p. 53 et s.

- 1965 : J. Touchard en collaboration, *Histoire des idées politiques*, Paris, PUF, 3^e éd., 2 vol. ;
- 1968 : A. Brimo, *Les grands courants de la philosophie et de l'Etat*, Paris, Pedone, 2^e éd. ;
- 1972 : R. de Lacharrière, *La divagation de la pensée politique*, Paris, PUF ;
- 1972 : D. G. Lavroff, *Histoire des idées politiques depuis le XIX^e siècle*, Paris, Dalloz ;
- 1972 : M. Prélot, *Histoire des idées politiques*, Paris, Dalloz, 5^e éd. ;
- 1976 : J.-J. Chevallier, *Les grandes œuvres politiques de Machiavel à nos jours*, Paris, A. Colin, 11^e éd. ;
- 1977 : M. H. Fabre, *Principes républicains de droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 3^e éd. ;
- 1978 : G. Mairet, *Les doctrines du pouvoir. La formation de la pensée politique*, Paris, Gallimard ;
- 1978 : F. Châtelet et G. Mairet, *Les idéologies*, Paris, Hachette, 3 t. ;
- 1978 : J.-J. Chevallier, *Histoire de la pensée politique*, Paris, Payot, 2 t. ;
- 1981 : F. Châtelet et E. Pisier-Kouchner, *Les conceptions politiques du XX^e siècle*, Paris, PUF ;
- 1982 : F. Châtelet, O. Duhamel, E. Pisier-Kouchner, *Histoire des idées politiques*, Paris, PUF, « Thémis » ;
- 1983 : P. Braud, F. Burdeau, *Histoire des idées politiques depuis la Révolution*, Paris, Montchrestien.

Les auteurs de manuels de droit constitutionnel répercutent à l'infini cette appellation politique de l'histoire des idées. En effet, lorsque l'on regarde leur bibliographie, ils opèrent une distinction — sur le sens de laquelle on s'interrogera plus loin — entre « les ouvrages d'histoire des idées politiques » et ceux qui sont consacrés à « l'histoire des institutions ». Et pourtant, comme on l'a déjà souligné, que nous enseignent Montesquieu et Rousseau si ce n'est la collaboration des pouvoirs et la loi ? B. Constant ne traite-t-il pas du pouvoir neutre ?...

b / Dans les revues. — « Revanche », « Révolution », les termes sont forts et il est permis de se demander quelle bataille aurait perdue le droit constitutionnel. En ce qui concerne les ouvrages, on vient de le voir, la réponse est nette : le terrain de l'histoire des idées est déserté par les constitutionnalistes. Quant aux revues, on peut y dégager deux séries de remarques.

D'une part, trois thèmes retiennent plus particulièrement l'attention des auteurs : l'Etat, les droits de l'homme et la démocratie. D'autre part, les chercheurs conduisent, poursuivent des réflexions méthodologiques sur le droit constitutionnel en général.

Sur le premier point, si l'intérêt est manifeste aussi bien de la part des juristes, que des politistes — voire des philosophes —, ces derniers se consacrent plutôt à la démocratie, tandis que les premiers pensent l'Etat

et les droits de l'homme (voir par exemple : Henry, Vers la fin de l'Etat de droit, *RDP*, 1977 ; J. Chevallier, L'Etat-Nation, *RDP*, 1980 ; Mastro-podo, Etat ou ambiguïté, *RFSP*, 1985 ; Rials, Ouverture : généalogie des droits de l'homme ; Wachsmann, Naturalisme et volontarisme de la Déclaration ; Raynaud, Des droits de l'homme à l'Etat de droit, in *Droits*, 1985 ; Monconduit, Etat et démocratie, *RDP*, 1986 ; J. Chevallier, L'Etat de Droit, *RDP*, 1988)¹. Cette différenciation peut paraître normale dans la mesure où il est traditionnel de considérer le concept d'Etat comme juridique, tandis que celui de démocratie serait politique. Néanmoins, n'est-il pas souhaitable que les juristes conduisent une réflexion juridique sur ce dernier, puisque la démocratie est aujourd'hui qualifiée de « constitutionnelle » ?

Le second point abordé est méthodologique et, dans la période considérée, il est le fait plus des juristes que des politistes (voir par exemple : Luchaire, De la méthode en droit constitutionnel ; Troper, La théorie dans l'enseignement du droit constitutionnel et Miaille, Le droit constitutionnel et les sciences sociales, in *RDP*, 1984 ; Delvaux, Analyse lexicale des débats de la Constituante sur la Déclaration des droits de l'homme, *Droits*, 1985).

En débordant ce cadre thématique, il faut souligner l'inflation — mais l'on était, il est vrai, fort dépourvu — d'articles sur le droit et les idées constitutionnels depuis un peu moins de dix ans. Cette prolifération intervient cependant lors de périodes précises : 25^e et 30^e anniversaires de la Constitution de 1958 et du Bicentenaire de 1789. Alors, est-ce feu de paille ou véritable incendie ? Aux constitutionnalistes de le dire et de l'écrire !

2° De l'absence... à la naissance ?

La vive concurrence que nous avons soulignée donne à voir un droit constitutionnel inquiet, réduit, en voie d'achèvement au sens de disparition. De métaphysique (Duverger), en survivance (Burdeau), d'instabilité (Vedel) en variations (Rials), cette branche du droit serait-elle devenue « tout juste bonne à détailler la norme »² ? Cette réflexion pessimiste est d'ailleurs elle-même en partie vraie, en partie fautive. En effet, le système français des normes n'occupe qu'une faible part des développements dans les manuels. Par contre, l'essentiel des ouvrages est consacré aux « institutions politiques », au point que les intitulés en comportent presque tous la mention à côté du « droit constitutionnel ».

On tentera de comprendre, dans la suite de ce travail, les raisons qui semblent déterminer cette absence d'investissement des objets d'études potentiels par les constitutionnalistes. L'inventaire auquel on vient de se

1. Le dépouillement bibliographique a été effectué par C. Baud'huy-Joly, chargée de TD à l'Université de Montpellier I, chercheur au CERCOF.

2. T. Bréhier, Naissance d'une revue de droit constitutionnel, in *Le Monde*, du 6 septembre 1990.

livrer démontre bien ce phénomène de retrait, notamment en ce qui concerne l'histoire des idées. Relèverait-elle de la métaphysique, de la science politique, de la philosophie, ou de la sociologie, avec lesquelles tout juriste préoccupé de théorie pure n'aurait rien à voir ? Est-ce la reconnaissance de la domination de « l'adversaire » ? Quoi qu'il en soit pour l'instant des motifs, on a du mal à comprendre les soupçons des politistes à l'égard des constitutionnalistes. A moins que ceux-là enseignent autre chose à ceux-ci aujourd'hui et l'on pourrait admettre leurs remarques. En dénonçant des stratégies¹ — qu'ils définissent et qu'ils pratiquent fort bien, puisque par spécialité ils ont vocation à le faire — ne craignent-ils pas un certain retour du droit constitutionnel ? Irions-nous vers la disparition d'une absence et donc vers une résurrection, selon l'expression de D. Rousseau ?

Au terme de ce premier point consacré à la recherche d'histoire(s) des idées constitutionnelles, on peut émettre une conclusion paradoxale. Si ces idées sont étudiées dans une perspective historique, elles avancent, masquées sous les noms d'« idées », de « conceptions », de « doctrines » politiques. Leur réalité vivante est donc recouverte par les représentations que l'on s'en fait ailleurs, et cela même lorsque ce sont des juristes qui la racontent, ou qu'ils s'en servent pour faire comprendre les fondements de leur discipline.

Pendant, les éléments d'une autonomie du droit constitutionnel sont là, en particulier par rapport à la science politique : création de la revue *Droits* en 1985, après la revue *Pouvoirs* en 1977 ; fondation de l'Association française des Constitutionnalistes en 1980 et création de la *Revue française de Droit constitutionnel* en 1990, suivie du 1^{er} Congrès français de Droit constitutionnel. Dans ces années 1980, on constate donc une multiplication d'articles, tandis que sont publiés des ouvrages de grande qualité et sur lesquels il conviendrait de se pencher dans une étude que l'on souhaite à venir. Sans nier les réalités d'hier, si précieuses, sans esprit de revanche, on est ainsi conduit à revendiquer une histoire des idées constitutionnelles, comme il existe d'ailleurs des ouvrages portant sur l'histoire constitutionnelle de la France.

Mais de quels moyens thérapeutiques doit-on se doter pour remédier à ce qu'il faut bien appeler un malaise ?

II. LA THÉRAPEUTIQUE : QUELQUES RÉFLEXIONS SUR UNE HISTOIRE DES IDÉES CONSTITUTIONNELLES

Deux questions interdépendantes surgissent immédiatement : pourquoi une telle histoire et comment l'entreprendre ?

1. D. Gaxie, Jeux croisés, droit et politique, in *Les usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 225.

A / Pourquoi une telle histoire ?

Une telle question revient à s'en poser immédiatement une autre : pourquoi lorsque, étudiant des notions que chacun s'accorde à considérer comme fondatrices du droit constitutionnel, chacun s'accorde aussi à les baptiser « politiques » ? S'il en est ainsi, deux conséquences peuvent en être déduites : les disciplines comme l'histoire, la philosophie, la sociologie peuvent choisir comme objets d'étude l'Etat, la loi, la séparation des pouvoirs... A la limite, n'importe qui peut le faire : le savant, l'homme politique, le journaliste, le citoyen... et le publicitaire. Le constitutionnaliste n'a plus qu'à emprunter ces discours. De plus, si ces idées sont véritablement politiques, le droit constitutionnel est politique, il perd sa spécificité, ce qui revient à ruiner notre entreprise.

A notre connaissance un seul auteur — M. Gounelle dans un manuel intitulé *Introduction au droit public français*¹ — opère une distinction entre ce qu'il appelle « les principes politiques (et) les principes juridiques ». L'idée du partage est séduisante, mais il n'est pas justifié. On peut donc s'interroger sur la qualification de « politique » de la notion de « gouvernants », ou sur celle de « juridique » attribuée à la « séparation des pouvoirs ».

Si on veut admettre que les idées constitutionnelles ne sont pas seulement des idées politiques, il faut se donner les moyens intellectuels pour penser l'autonomie des premières par rapport aux secondes. N'est-ce pas finalement la conception de l'histoire que l'on se fait et qui est déterminante pour la qualification des concepts, qui est en cause ?

La représentation purement politique n'est-elle pas liée à une approche traditionnelle de la Révolution qui privilégie la causalité directe entre l'évolution d'une pensée — une sorte de nécessité de l'histoire condensée dans la pensée des philosophes des Lumières et qui ont fait la Révolution — et les transformations des mentalités des individus ? N'est-elle pas due à une surdétermination du politique par rapport au culturel, au social dont relèvent peut-être aussi les idées constitutionnelles qui n'appartiennent pas toutes à l'ordre de la politique immédiate² ? A-t-on bien pris garde que, pour reprendre une expression de Prévost-Paradol, si la « Révolution a fondé une société, elle cherche encore son Gouvernement » ? Dans cette société, l'opinion publique qui se forme devient une instance de jugement qui conquiert une conscience esthétique — le bon goût —, une conscience individuelle et sociale — le bon père de famille — et une conscience politique — pour le bon

1. Edité chez Montchrestien, Paris, 1979. Notamment, tout le titre II consacré aux « Fondements du droit public », p. 99-224.

2. M. Gounelle, *op. cit.*, démontre bien comment le principe de séparation travaille tout le droit public. Au-delà, n'en retrouve-t-on pas l'écho dans la loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat ? A la suite de la démonstration, on est conduit à se demander si le principe n'est pas plus efficace dans l'ordre administratif, que dans l'ordre politique.

roi, contre le roi despotique. Cette opinion publique est ensermée dans des règles de droit qui, tout à la fois, la reflètent et la constituent et c'est sans doute le sens de la Déclaration tout entière. Les idées constitutionnelles innervent alors la société et, après L. Favoreu, on peut admettre que le droit constitutionnel « est un droit constituant du droit »².

Si donc les idées constitutionnelles ne sont pas proprement politiques, cette affirmation se sépare de deux approches traditionnelles dont on constate, ici ou là, les tours et les détours. Tout d'abord, il s'agit d'être méfiant à l'égard de la cause politique, comme à l'égard de la cause économique et sociale. Ensuite, il faut essayer de surmonter le débat ancien en droit constitutionnel qui oppose la métaphysique à la sociologie. Les idées sont, elles comportent plusieurs potentialités — ceux qui ont lu Rousseau par exemple feront ensuite des choix très divers, de la contre-révolution à l'engagement jacobin. Elles accompagnent les institutions et le temps est un grand maître qui les fait tomber dans l'oubli, ou les fait ressurgir en les transformant. Les idées ont une puissance qu'il faut comprendre et il ne faut pas oublier que c'est en très peu de temps que les Français ont abattu la monarchie absolue et la société d'ordres (n'en est-il pas de même en ce qui concerne les nouvelles démocraties de l'Europe de l'Est ?). On revient alors à ce que proposait naguère M. Troper : réintroduire le droit comme fait dans un ensemble afin d'expliquer la manière dont il est articulé au champ social.

A ce stade de la réflexion, se pose la seconde question :

B / Comment faire une telle histoire ?

On avancera deux propositions méthodologiques.

— *En premier lieu*, on partira d'une constatation de bon sens : après avoir beaucoup prêté, cette histoire peut emprunter. Il semble vain aussi de camper sur des positions retranchées où des soldats du Désert des Tartares attendent, sans le voir et dans l'ennui, l'ennemi. On plaidera donc pour la transdisciplinarité. Celle-ci implique l'idée de mouvement, de passage de méthodes, de concepts d'une discipline à l'autre. Mais ce transfert ne se fait pas sans transformation et l'approche n'est pas unidimensionnelle, linéaire et rigide. Par exemple à propos de la séparation des pouvoirs, elle se manifeste au sein de divers systèmes de droit positif : constitutionnel, administratif, social. Au-delà, cette notion appelle un examen visant à la saisir concrètement, c'est l'aspect pratique institutionnelle. Au-delà encore et à un niveau plus général, elle peut être envisagée comme représentation conceptuelle. Il devient par conséquent nécessaire de revenir plusieurs fois et à des niveaux différents sur ce qui doit être

1. Cf. M. L. Pavia, L'exigence du pluralisme, fondement de la démocratie, in *Revue administrative*, n° 256, juillet/août 1990, p. 330.

2. *Op. cit.*, p. 75.

compris. Il s'agit de suivre un trajet en forme de spirale¹ qui est le mouvement même des idées qui circulent.

Sur la rigidité des notions, l'exemple peut être emprunté au contrôle de constitutionnalité. A propos de sa légitimité, deux thèses s'affrontent : d'une part le contrôleur peut s'opposer à la volonté particulière du législateur puisque celui-ci n'a pas respecté les prescriptions de la Constitution. Ce faisant, le contrôleur rétablit la volonté générale. Ou alors, il ne fait que constater un donné objectif et de toute façon la démocratie est sauvée. D'autre part, le contrôle conduit au gouvernement des juges, ce qui est contraire à la démocratie. Ces deux prises de position sont révélatrices d'une conception étroite des notions, en même temps que d'une surdétermination du politique : protection de la volonté générale et donc du Parlement d'un côté ; les juges n'étant pas élus, ils ne représentent rien et ne peuvent contrôler la loi. C'est le tout ou rien. Or, la démocratie ne peut-elle aussi être qualifiée de constitutionnelle ? Après tout, nous sommes habitués à distinguer la monarchie absolue de la monarchie constitutionnelle et même à considérer que la seconde constitue un progrès par rapport à la première. Alors, pourquoi la démocratie ne peut-elle connaître des stades de développement, surtout après les critiques adressées unanimement à l'absolutisme parlementaire ?

Quant au transfert, il peut être opéré en empruntant leur méthode aux historiens, notamment celle des historiens des mentalités, qui tentent de découvrir le processus de circulation des idées. Déjà en 1933, D. Mornet montrait, dans *Les origines intellectuelles de la Révolution française*, comment les pensées des philosophes des Lumières se diffusaient dans l'ensemble de la société. Depuis, les historiens sont prudents à l'égard « d'une origine » conçue comme « nécessité de l'histoire ». R. Chartier, qui est historien de l'éducation et de l'imprimé, va publier *Les origines culturelles de la Révolution française* où il essaie de démontrer comment les événements ont été reçus et pensés par les milieux populaires, la bourgeoisie et l'aristocratie. Cette méthode est intéressante parce qu'elle invite à considérer que les idées accompagnent, voire précèdent les institutions, comme ce fut le cas en 1789. De plus, ces idées relèvent plus de l'ordre individuel et social, que de l'ordre proprement politique. Ainsi, l'on rejoint les remarques de J.-J. Chevallier² à propos du mot « constitutionnel (qui), au sens étroit et classique, se réfère à l'aménagement des pouvoirs publics, à la constitution du gouvernement ; mais au sens plus large, il s'agit de ce qui constitue la société et qui déborde d'infiniment loin la constitution politique au sens étroit du terme ».

— *En second lieu*, on avancera une proposition de présentation elle-même de cette histoire des idées constitutionnelles.

1. J. A. Mazères utilise le terme de « dialectique ascendante » permettant seule une remontée à la source de la compréhension. Cf. *Les collectivités locales et la représentation*, in *RDP*, 1990, p. 607.

2. J.-J. Chevallier, *Histoire des institutions et régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Dalloz, 1981, 6^e éd., p. 5-6.

Lorsque l'on compulse les ouvrages d'histoire des idées politiques, ils sont souvent constitués de paragraphes successifs sur les grands auteurs, ou sur les œuvres principales. Nous proposons de retenir des notions, des principes et d'en construire la généalogie afin de comprendre comment ils se sont forgés au fil de l'histoire et sont inscrits « au tréfonds de l'imaginaire collectif et de ce fait aptes à résister aux secousses les plus rudes »¹.

Pour notre part, nous sélectionnerons le thème de la démocratie constitutionnelle parce qu'il condense un débat théorique et pratique dans la pensée constitutionnelle française. Le moment n'est-il pas venu, en effet, de réexaminer l'opposition qui jusqu'ici paraissait irréductible entre cette forme de démocratie et la démocratie selon Rousseau, qui a engendré la croyance en l'infailibilité de la loi et donc du Parlement ? N'y a-t-il pas « une très grande différence que l'expérience de ce siècle devrait avoir rendue claire au penseur le plus exalté, entre le pouvoir arbitraire extralégal et le règne du droit ? »².

On le voit, un travail d'investigation historique est indispensable, non pas pour nier les réalités d'hier, non pas pour plaider un repliement frileux sur soi-même, mais pour tenter de comprendre les réalités complexes d'aujourd'hui.

1. *Ibid.*

2. E. P. Thompson cité par E. Pisier-Kouchner, L'obéissance et la loi : le droit, in *Les idéologies*, sous la direction de F. Châtelet et G. Mairet, Paris, Marabout, 1981, t. 3, p. 130.

*La guerre du Golfe et le syndrome vietnamien*¹

JOHN T. S. KEELER²

Maintenant que le défilé triomphal de la victoire est terminé et que le général Schwarzkopf a signé un contrat pour écrire ses mémoires, la principale question qui reste posée à propos de la guerre du Golfe est de savoir dans quelle mesure son souvenir va continuer à influencer la politique étrangère américaine. Le président Bush a ouvert ce qui ne manquera pas d'être un débat prolongé aux Etats-Unis quand il a déclaré dans son discours annonçant le cessez-le-feu : « Nous nous sommes débarrassés du syndrome vietnamien une fois pour toutes. » Nous voulons dans cet article analyser ce que l'on appelle le « syndrome vietnamien », voir si l'on s'en est effectivement « débarrassé » ou si on l'a enterré dans le sable du Golfe, et évaluer les possibles effets futurs de ce qui va peut-être devenir le « syndrome du Golfe ».

LE SYNDROME VIETNAMIEU

Seize ans après que les derniers hélicoptères américains ont décollé du toit de l'ambassade américaine de Saïgon, la victoire de la guerre du Golfe illustre une fois de plus les profonds effets que la défaite du Vietnam a eus sur la psyché américaine. Le président Bush n'a pas été seul à faire le lien entre les deux événements. Le numéro de l'hebdomadaire *Time* publié juste après la libération du Koweït comprenait un article intitulé « Exorciser un vieux démon » et qui commençait simplement par les mots « Bonjour Koweït, Adieu Vietnam ». « Lorsque les forces dirigées par les Etats-Unis ont traversé l'Irak et le Koweït la semaine dernière, explique Stanley Cloud, elles n'ont pas vaincu simplement l'armée irakienne, mais peut-être aussi le fantôme le plus tenace de l'époque du Vietnam, notre doute de nous-mêmes,

1. Traduction Isabelle Richet.

2. Professeur de Science politique, Université de Washington (Seattle, USA).

la crainte du recours à la force, la division, une incertitude fondamentale à propos du rôle de l'Amérique dans le monde. »¹ Dans le numéro suivant de *Time*, l'article de Lance Morrow consacré au « Retour triomphal » faisait remarquer que la guerre semblait devoir marquer « la fin de la vieille dépression américaine appelée le syndrome vietnamien, c'est-à-dire le pessimisme obligé, le besoin de toujours voir les côtés négatifs et les échecs »². Un numéro commémoratif spécial de *Newsweek* présentait le général Schwarzkopf comme l'homme qui avait non seulement « gagné la guerre du Golfe » mais aussi « enterré l'héritage du Vietnam ». « Depuis une demi-génération, y écrivait Charles Lane, le souvenir de la défaite du Vietnam (...) hantait les Etats-Unis à l'intérieur comme dans le monde. Un esprit défaitiste semblait marquer tous les efforts du Gouvernement. » Mais au lendemain de la guerre du Golfe, poursuivait Lane, les Américains avaient une confiance accrue dans leurs capacités³. Dans le *New York Times*, Dov Zakheim, ancien sous-secrétaire adjoint à la Défense à l'époque de Reagan, définissait en ces termes le syndrome vietnamien : « une réticence à s'engager dans des opérations militaires à l'étranger » et affirmait que désormais le syndrome « était enterré dans le Golfe persique. Et avec la conscience accrue qu'à l'opinion publique du fait que l'expression de nos valeurs nationales peut prendre une forme militaire, il ne risque pas de sortir de sa tombe dans un futur proche »⁴.

L'utilisation d'une telle métaphore par un ancien membre du Gouvernement Reagan semble particulièrement ironique, car elle nous rappelle à la fois la résistance et la force du syndrome vietnamien. On a souvent annoncé sa mort dans le passé mais il a toujours ressurgi comme le monstre indestructible du film *Halloween*. Ronald Reagan et ses collaborateurs ont passé huit ans à présenter l'équipe de Carter comme l'építome du pessimisme, du défaitisme et de la futilité (symbolisée par l'échec de la tentative de récupération des otages en Iran) de la période qui a suivi la défaite du Vietnam, tout en insistant sur le fait que le Gouvernement Reagan représentait « un nouveau départ », ou « l'aube de l'Amérique ». L'avis de décès du syndrome vietnamien, disait-on, avait été écrit avec le réarmement massif opéré par le Pentagone de Weinberger et le succès de l'intervention militaire à Grenade. A l'arrivée de George Bush à la présidence, les officiels se sont sentis une fois de plus obligés d'affirmer que le syndrome vietnamien avait été enterré à la suite de l'intervention à Panama (« Opération Cause Juste ») et la victoire apparente des Etats-Unis dans la guerre froide représentée par l'effondrement de l'Empire soviétique en Europe de l'Est.

Il est donc curieux, mais révélateur, que la guerre du Golfe ait servi à lancer une nouvelle vague d'avis de décès du syndrome vietnamien. Le

1. *Time*, 11 mars 1991, p. 52.

2. *Time*, 18 mars 1991, p. 19.

3. *America et War*, numéro spécial de *Newsweek*, printemps/été 1991, p. 97 et 112.

4. *The New York Times*, 4 mars 1991.

problème, évidemment, est que les traumatismes du Vietnam n'ont jamais été réellement oubliés au cours des années 80. En effet, la façon dont l'équipe de G. Bush a mené la guerre contre l'Irak montre qu'elle avait tiré des leçons importantes de l'expérience du Vietnam. L'équipe de Bush a montré par son action qu'elle ne considérait pas le « syndrome vietnamien » comme une aversion irrationnelle envers tout engagement militaire à l'étranger, comme certains conservateurs semblaient le penser, mais plutôt comme un scepticisme plus ou moins rationnel quant aux possibilités de succès d'une telle opération, scepticisme nourri par les nombreuses erreurs politiques et militaires de Johnson et de Nixon. Le défi qui se présentait à G. Bush et à ses conseillers était donc tout d'abord d'éviter les erreurs susceptibles de faire naître un état d'esprit pessimiste et dépressif, de montrer que l'on pouvait remporter une importante victoire militaire à un coût acceptable, et ainsi de restaurer la confiance du public dans les capacités militaires de l'Amérique.

COMMENT SE DÉBARRASSER DU SYNDROME VIETNAMIEN ?

Afin de déterminer si oui ou non les Etats-Unis se sont « débarrassés » du syndrome vietnamien dans le Golfe, il faut essayer d'analyser un à un les différents éléments qui forment cet ensemble complexe d'émotions. Pour ce faire je vais décomposer le syndrome en cinq symptômes et les examiner l'un après l'autre.

Le premier symptôme était un *scepticisme à propos de la capacité du président d'apprécier correctement et honnêtement les possibilités de victoire*. On peut dire de façon rétrospective que les présidents Johnson et Nixon ont fait leur erreur la plus fondamentale quand ils ont décidé, ou se sont sentis contraints, de risquer le prestige national dans un conflit complexe qu'ils ne cessaient de présenter comme étant contrôlable — Johnson répétait que les Etats-Unis pouvaient et allaient gagner, et plus tard, Nixon affirmait qu'il avait un « plan secret » pour gagner la guerre — mais qui s'avéra impossible à gagner si l'on appliquait les paramètres de la guerre acceptables par le peuple américain. Conditionnés par cette expérience, de nombreux Américains avaient donc instinctivement tendance à se demander si Bush n'était pas excessivement optimiste dans son analyse des perspectives dans le Golfe. Bien sûr, il devint vite évident qu'il avait eu raison de déclarer que la situation dans le Golfe était très différente de la situation au Vietnam. Comparée au Vietnam, la guerre du Golfe présentait un cas bien plus clair d'agression avec des enjeux économiques bien plus grands ; elle se déroulait dans un contexte international bien plus favorable (une large coalition à l'ONU, le soutien de l'Union soviétique, l'abstention de la Chine lors des votes à l'ONU), comparé au faible soutien international dont bénéficiait l'intervention américaine au Vietnam et la crainte très réelle qu'une escalade rapide déclenche l'intervention de l'URSS ou de la Chine dans le conflit ; un ennemi méprisé par tous (pratiquement personne aux Etats-Unis n'a pris la défense

de Saddam Hussein, alors que pour beaucoup au sein du mouvement anti-guerre, Hô Chi Minh était considéré comme un dirigeant nationaliste héroïque) ; une armée ennemie moins imposante ; un terrain qui permettait une guerre aérienne plus efficace, et, enfin — mais ce n'est pas le moins important — aucune des complications créées par le soutien aux gouvernements instables du Sud-Vietnam. Dans la mesure où « se débarrasser » du syndrome vietnamien signifiait restaurer la confiance du peuple américain dans la capacité de leurs dirigeants élus d'apprécier correctement s'il était judicieux et prudent de s'engager dans une guerre, le Gouvernement Bush prenait un bon départ.

Un deuxième symptôme du syndrome vietnamien concernait les relations entre les civils et les militaires ainsi que la doctrine militaire. Il s'agissait d'un *scepticisme quant à la volonté du président de laisser les militaires développer et appliquer une doctrine de guerre efficace*. Johnson serrait la bride de ses commandants militaires et, à partir de préoccupations intérieures et internationales, insistait pour qu'ils pratiquent une stratégie d'escalade graduelle et très limitée. A l'opposé, Bush laissa plus d'autonomie à ses chefs militaires — il annonça clairement à la presse américaine qu'il n'avait pas l'intention de diriger la guerre dans le détail comme Johnson l'avait fait — et soutint leur décision de pratiquer une escalade rapide et massive. Le général Colin Powell, président de l'état-major des Forces armées présenta la nouvelle doctrine militaire en ces termes : « Frapper rapidement, de façon décisive et avec suffisamment de force pour résoudre le problème. Agir vite et avec des pertes de vie minimum. »¹ Pour les dirigeants militaires américains qui avaient été formés à l'époque du Vietnam, cette doctrine semblait très attrayante, non seulement comme moyen d'écraser de façon décisive les forces ennemies, mais aussi comme moyen d'empêcher le développement d'un mouvement antiguerre dans le pays. Les responsables américains savaient bien que Saddam Hussein affirmait lui aussi avoir tiré des leçons du Vietnam et qu'il espérait pouvoir infliger suffisamment de pertes aux troupes américaines pour amener l'opinion publique à s'opposer à la guerre.

Comme Saddam Hussein l'a vite découvert, la doctrine Powell allait être appliquée avec un succès si remarquable que le nombre des pertes américaines (et de la coalition) resta très limité et que l'Irak fut rapidement battu, en grande partie grâce aux performances éblouissantes de l'arsenal américain d'armement de pointe. Par la même occasion, les troisième et quatrième symptômes du syndrome vietnamien étaient peut-être définitivement enterrés : *la crainte que les responsables politiques et militaires sous-estiment les coûts humains de la guerre dans leur empressement à rechercher le soutien du public* (le Mémorial du Vietnam à Washington, qui porte les noms de plus de 50 000 soldats tués dans cette guerre, est un symbole poignant de cette crainte) et un *scepticisme à l'égard de l'efficacité*

1. *America at War*, cité p. 83.

d'un armement militaire hautement vanté mais pour l'ensemble jamais testé. En ce qui concerne les chiffres des pertes, Bush et ses porte-parole militaires se gardèrent bien de faire des prédictions avant la guerre, mais ils semblèrent vouloir préparer le public à attendre beaucoup plus de morts qu'il n'y en eut en fait. En outre, des dizaines d'analystes militaires prédisaient un nombre de pertes largement supérieur à celles enregistrées. Par exemple, un numéro de novembre de la très sérieuse revue *Congressional Quarterly*, écrivait : « Une attaque au sol contre les abris des troupes irakiennes pourrait coûter entre 20 000 et 30 000 morts selon des estimations modérées. »¹ Un certain nombre d'experts qui vinrent témoigner devant le Congrès en décembre se firent l'écho de projections pessimistes du même ordre. Deux jours avant l'expiration de l'ultimatum de l'ONU, Philip Caputo, vétéran du Vietnam et auteur à succès, estimait que la guerre pourrait durer entre quinze et dix-huit semaines et coûter aux alliés jusqu'à 75 000 hommes. A la veille de l'attaque au sol, en février, il avait révisé ses estimations à la baisse mais continuait d'affirmer que, sur la base de précédents historiques, les alliés devaient s'attendre à des pertes de l'ordre de 5 600 morts et 21 000 blessés². Les pertes réelles enregistrées par les troupes américaines sont les suivantes : 14 morts et 12 blessés après quatre semaines d'affrontements et pas plus de 150 morts durant toute l'opération « Tempête du Désert »³.

Si le décalage énorme entre le nombre prévu et le nombre réel de pertes a été une des surprises les plus étonnantes de la guerre du Golfe, une autre surprise est venue des performances presque parfaites des armements très sophistiqués qui ont été créés depuis les années 70. L'état d'esprit défaitiste associé au syndrome vietnamien venait en partie de l'incapacité des ordinateurs et des hélicoptères de combat américains à offrir la victoire en Asie du Sud-Est. *Apocalypse Now* et d'autres films sont venus rappeler la futilité de l'énorme avantage technologique américain au Vietnam. Depuis cette époque, de nombreux experts ont appelé les citoyens américains à ne pas faire confiance aux nouveaux armements sophistiqués qui ont englouti chaque année des milliards de dollars du budget de la défense. Comme l'a écrit un journaliste de *Newsweek* : « Des carrières politiques et journalistiques ont été bâties sur la dénonciation de l'engouement du Pentagone pour les ordinateurs aéroportés et les tanks qui roulent à plus de 40 miles (60 km) à l'heure »⁴. Un des thèmes principaux du livre *National Defense*, un ouvrage populaire critiquant l'armée américaine publié par James Fallows en 1981, était que des sommes énormes d'argent avaient été gaspillées dans la « recherche de l'arme magique », une arme qui « donnera à dix hommes la puissance de 10 000 » et « rendra la victoire automatique ». Il expliquait

1. *Congressional Quarterly*, 17 novembre 1990, p. 3888.

2. Philip Caputo, War Torn, *New York Times Magazine*, 24 février 1991, p. 38 et 71.

3. *America at War*, cité p. 74.

4. *America at War*, cité p. 74.

que les armes « intelligentes » ou « de précision » s'étaient rarement montrées efficaces au Vietnam ; que des équipements aussi sophistiqués étaient tellement compliqués qu'ils tombaient souvent en panne au milieu des combats et ne pouvaient pas être réparés rapidement ; que les frais d'opération de telles armes ne permettaient pas d'avoir des hommes suffisamment bien entraînés à leur utilisation ce qui signifiait qu'elles seraient mal utilisées pendant les combats ; et que les « systèmes toujours plus chers et plus complexes » étaient « conçus en portant de moins en moins d'attention aux réalités incertaines du champ de bataille »¹.

Les critiques comme celles de Fallows gagnèrent une certaine crédibilité dans les années 80 après les échecs largement rapportés dans la presse des essais d'armes telles que l'avion de combat Stealth, le missile de croisière *Tomahawk* et le tank *Abrams*. Cependant, il s'ensuivit « des années de travail au cours desquelles les défauts furent finalement éliminés ». Il est vrai qu'on a noté l'absence embarrassante du bombardier B1 durant la guerre du Golfe, due au fait qu'il était cloué au sol par des problèmes de moteur. D'un autre côté, la plupart des armes ont réalisé des performances supérieures mêmes à ce que les responsables militaires avaient osé espérer. Comme l'a fait remarquer un journaliste : « La première vague d'attaques contre l'Irak a représenté un phénomène presque inconnu dans les annales de la guerre moderne : pratiquement rien n'a cloché. »² Même si des problèmes sont apparus par la suite, la performance d'ensemble de l'arsenal moderne a été si impressionnante qu'elle va à coup sûr dissiper l'image « défaitiste » qui collait à l'armée après le Vietnam.

Un cinquième symptôme du syndrome vietnamien était *la crainte que l'engagement dans une guerre importante diviserait le pays* ; un corollaire de cette crainte était l'idée que cette division compliquerait à terme la gestion de la guerre, minerait le moral des troupes et affaiblirait donc les possibilités de victoire. C'est là le seul symptôme du syndrome vietnamien dont Bush ne semble pas s'être vraiment débarrassé dans la guerre du Golfe. Il est vrai que Bush a pu déclarer la guerre en janvier avec l'appui du Congrès et des sondages d'opinion, et que la guerre a été menée à son terme si rapidement et avec un tel succès qu'aucune critique sérieuse n'a eu le temps de s'exprimer ni au Congrès ni dans la rue. Cependant, Bush n'a pas réussi à mobiliser le soutien du Congrès et de l'opinion autant qu'il l'aurait pu, et on peut avancer qu'il a manifesté les mêmes penchants qui finirent, en dernière analyse, par miner les efforts de Johnson et de Nixon. Est-ce seulement le succès presque incroyable (et qui ne pourra sans doute être répété) de son armée qui lui a évité d'en payer le prix alors que les opérations se déroulaient ?

Depuis des années les analystes des affaires militaires ont discuté les causes de la division apparue lors de la guerre du Vietnam et ont cherché

1. James Fallows, *National Defense*, New York, Vintage Books, 1981, chap. 3.
2. *America at War*, p. 68 et 74.

à voir comment une telle situation pourrait être évitée lors de conflits futurs. Un des bilans les plus incisifs est présenté dans le livre du colonel Harry G. Summers, *On Strategy*, qui est une lecture imposée à l'Académie militaire de West Point et dans de nombreuses universités du pays. Summers explique que Johnson n'a pas réussi à établir un « consensus moral » sur le bien-fondé de la guerre du Vietnam et qu'en l'absence d'un tel consensus — la mobilisation de la population — la tâche des militaires avait été sérieusement entravée dès le départ. « Après l'expérience du Vietnam, écrit Summers, aucun président n'engagera l'armée à moins d'être suffisamment assuré que le Congrès et la nation soutiendront un tel engagement. » En effet, conclut-il, « les présidents devraient dans le futur avoir la sagesse de concrétiser un tel soutien en demandant une déclaration de guerre formelle avant de s'embarquer dans des aventures militaires d'envergure »¹.

Jugé à partir des critères de Summers, la performance de G. Bush entre l'invasion du 2 août et la fin de l'année 1990 mérite clairement une mauvaise note². Alors qu'il commença à devenir clair que la guerre plutôt que les sanctions allait être le moyen choisi par le Gouvernement pour résoudre le conflit, les critiques accusèrent de plus en plus G. Bush et ses conseillers de ne pas défendre le choix de la guerre de façon adéquate et cohérente³. Pour reprendre l'expression d'un journaliste : « Il a bâclé la guerre de propagande. » Sa plus grosse erreur dans sa gestion de la guerre sur le plan intérieur a sans aucun doute été la façon dont il a pris la décision à la fin octobre d'ajouter 200 000 hommes supplémentaires aux forces présentes dans le Golfe. Dans une action qui rappelait trop les mauvais jours de Johnson et de Nixon, G. Bush décida : 1) de ne pas rendre sa décision publique avant le lendemain des élections de novembre ; 2) de ne pas faire annoncer la nouvelle à la commission militaire du Sénat par son ministre de la défense Dick Cheney le 24 octobre ; 3) de ne pas consulter préalablement des personnalités démocrates importantes — et qui partageaient sa position — comme le sénateur Sam Nunn, président de la commission militaire du Sénat. Reprenant le principe énoncé par Summers, Nunn déclara : « La dernière chose dont nous avons besoin c'est d'une guerre là-bas, d'une guerre sanglante et des jeunes Américains renvoyés chez eux dans des cercueils et cela sans avoir le soutien du peuple américain. Il faut donc impliquer le Congrès et le Président doit demander au Congrès de s'impliquer dans la guerre. »⁴ De façon étonnante, il semble que Bush ait été « surpris » par « les protestations qui ont suivi le renfor-

1. Harry G. Summers (Jr.), *On Strategy, a Critical Analysis of the Vietnam War*, New York, Dell, 182, chap. 2 et 3.

2. Pour une appréciation plus positive de la performance de G. Bush, voir l'article de R. W. Apple Jr. dans le *New York Times* du 3 mars 1991.

3. Voir Uncertain Congress Confronts President's Gulf Strategy, *Congressional Quarterly*, 17 novembre 1990, p. 3882.

4. « Uncertain Congress... », cité p. 3881.

cement des troupes ». A ce point du conflit, G. Bush avait réussi à mobiliser le soutien de l'opinion et du Congrès à sa politique de sanctions couplée à une mission défensive des troupes envoyées en Arabie saoudite, mais il n'avait en aucun cas créé un soutien massif pour ce qu'il appelait une option militaire offensive. « Les sondages montraient que la majorité des Américains entendaient en rester aux sanctions économiques même si celles-ci ne réussissaient pas à chasser Saddam du Koweït avant janvier ou février. Un Américain sur quatre seulement était favorable à une entrée en guerre pour libérer le Koweït. »¹

Les audiences publiques organisées par Nunn et d'autres dirigeants du Congrès à l'automne représentent le prix que G. Bush a dû payer pour n'avoir pas suffisamment consulté le Congrès. Comme l'a noté Olivier Duhamel dans le n° 58 de *Pouvoirs* (p. 81), le Congrès a joué un rôle impressionnant en tant que forum de discussion à propos de la crise du Golfe et la plupart des participants au débat (y compris d'anciens commandants militaires) se sont prononcés en faveur d'une stratégie patiente de sanctions plutôt qu'un recours à la guerre. Même si par la suite G. Bush a consulté le Congrès plus souvent, il ne s'est guère montré disposé à en faire un partenaire à part entière dans la gestion de l'effort de guerre à venir. Aux membres du Congrès qui exigeaient qu'il demande une déclaration formelle de guerre pour son action dans le Golfe, G. Bush et ses conseillers répondirent qu'ils ne voyaient même pas la nécessité d'une simple résolution de soutien à la guerre (on raconte que G. Bush se promenait avec un exemplaire de la Constitution dans sa poche et soulignait « les passages qui décrivent l'autorité du président en tant que commandant en chef »)².

Pour correcte qu'ait été la position de George Bush sur le plan légal (une action en justice par un groupe de congressistes démocrates visant à bloquer l'engagement dans la guerre sans autorisation préalable du Congrès fut rejetée par un juge fédéral), elle était sans aucun doute sujette à caution sur la base des principes politiques et moraux énoncés par Summers et d'autres³. Lorsque le Congrès se prononça enfin sur une déclaration de guerre le 12 janvier, la grande majorité des démocrates — qui voulaient poursuivre les sanctions — votèrent contre et la résolution fut adoptée au Sénat avec seulement 5 voix de majorité. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette division du Congrès à l'origine s'avéra ne pas être un problème une fois que la guerre fut engagée et progressa rapidement et avec éclat jusqu'à son terme. Cependant, on peut se demander le ton qu'auraient pris les débats sur le progrès de la guerre si les choses ne s'étaient pas déroulées aussi bien et si des centaines de législateurs avaient eu la possibilité de rappeler leur scepticisme à propos du recours à la force.

1. *America at War*, cité p. 46-49.

2. « Uncertain Congress... », p. 3881 ; voir aussi *Bush Faces War Standoff With Congress, Too*. *Congressional Quarterly*, 22 décembre 1990, p. 4202.

3. *Administration Makes Its Case But Fails to Sway Skeptics*, *Congressional Quarterly*, 2 décembre 1990, p. 4083-4084.

LE FUTUR « SYNDROME DU GOLFE »

Dans quelle mesure le syndrome vietnamien a-t-il été remplacé par un « syndrome du Golfe » susceptible de rendre les présidents aussi enclins à recourir à la force que leurs prédécesseurs avaient hésité à le faire après la guerre du Vietnam ? Bien que les spéculations autour d'une telle question soient très dangereuses, plusieurs points sont déjà clairs. Tout d'abord, il n'est guère probable que les leçons du Vietnam aient été enterrées dans le Golfe. Comme nous l'avons mentionné plus haut, le Gouvernement Bush a cherché à éviter de nombreuses erreurs politiques et militaires commises à l'époque du Vietnam, et ses successeurs feront sans doute la même chose. En outre, l'épisode de la confrontation entre G. Bush et le Congrès — tout à fait dans le style de ce qui s'était passé à l'époque du Vietnam — amènera sans doute les futurs présidents à ne pas prendre à la légère une opposition du législatif. Deuxièmement, les sondages n'indiquent pas que le public américain soit désormais acquis à une position interventionniste plus dure. Un sondage organisé par *Time* et CNN le 7 mars indiquait que 93 % des Américains interrogés faisaient désormais plus confiance à l'armée et 96 % faisaient plus confiance à la présidence. Cependant, 58 % seulement partageaient l'opinion selon laquelle « les Etats-Unis ne devraient pas hésiter à utiliser leurs forces armées pour protéger leurs intérêts dans le monde », 43 % seulement pensaient que « seuls les Etats-Unis peuvent prendre la direction de la défense de la démocratie dans le monde », et 21 % seulement estimaient que « les Etats-Unis devraient jouer le rôle de gendarme mondial et lutter contre les agressions où qu'elles se produisent »¹. Troisièmement, peu d'analystes s'attendent à voir ressurgir à court terme une situation permettant un succès militaire similaire à celui remporté dans la crise irakienne ; en outre, même la victoire dans le Golfe a perdu un peu de son éclat après sa conclusion plus que brouillonne, en particulier en ce qui concerne la situation des Kurdes. Quatrièmement, la plupart des Américains sont au moins partiellement conscients du déclin enregistré par la puissance militaire de leur pays au cours des dernières décennies. Les Etats-Unis disposent aujourd'hui de moins de la moitié des forces actives dont ils disposaient à l'époque du Vietnam, et cela est apparu clairement à tout le pays quand des milliers de réservistes ont été rappelés pour servir dans le Golfe. Depuis la fin de la guerre du Golfe, les journaux sont pleins d'articles illustrant les coupures opérées dans le budget de la défense ; par exemple une longue liste de bases militaires américaines, considérées vitales dans le passé et qui doivent être fermées, vient d'être rendue publique. Enfin, en 1991 il est impossible pour les citoyens américains d'ignorer les problèmes économiques graves que connaît leur pays et les implications d'une

1. *Time*, 18 mars 1991, p. 20-22.

telle situation pour sa politique étrangère. Les médias ne se sont pas privés de rappeler à longueur d'articles que le rôle de l'Amérique dans la guerre du Golfe n'avait été rendu possible que par les promesses d'aide économique des gouvernements alliés, comme le Japon, l'Allemagne et l'Arabie saoudite. Comme le constatait avec regret un journaliste du *Time* : « La présence de l'Amérique dans le monde est affaiblie et compliquée par la réalité du lent pourrissement à l'œuvre dans le pays. »

Si certains éléments du syndrome vietnamien ont peut-être disparu ou été émoussés par les succès de la guerre du Golfe, le monde ne devrait pas s'attendre à voir une Amérique guidée de façon plus brutale par un nouveau syndrome plus offensif.

L'Italie à la recherche de son « Algérie »¹

ANDREA MANZELLA

Ce sont désormais tous les partis politiques italiens qui demandent que l'on change la forme de Gouvernement de la République. Le chef de l'Etat l'a lui aussi demandé dans un message fort controversé et discuté par le Parlement les 23-25 juillet 1991.

Ces journées ont vu l'émergence de différences notables mais également de deux objectifs communs. Le premier, celui d'un Gouvernement qui soit une institution plus « forte » dotée d'un pouvoir décisionnel, d'une cohésion, d'une responsabilité politique « directe ». Le second : celui d'un corps électoral véritablement investi d'un pouvoir de décision politique (avec une diminution de la domination partitocratique actuelle).

Pour ce qui est du premier objectif (un Gouvernement plus « fort »), les socialistes, les libéraux et l'extrême-droite proposent l'élection directe du chef de l'Etat. Les démocrates chrétiens, les démocrates de gauche (les ex-communistes du PSD), les républicains et les sociaux-démocrates demandent un Premier ministre élu par le Parlement et qui serait libre de choisir ses ministres.

Pour ce qui est du corps électoral « décideur », les libéraux demandent l'institution d'un système majoritaire à deux tours. Les démocrates chrétiens, les démocrates de gauche et les sociaux-démocrates proposent quant à eux, sous des formules diverses, une « prime de majorité » pour la coalition qui aurait obtenu le plus de voix. Les socialistes et les républicains ne se sont pas encore exprimés jusqu'à présent sur ce point.

Comme on peut le voir, cet éventail de positions n'est pas suffisamment restreint pour laisser place à l'optimisme mais pas suffisamment étendu pour justifier le pessimisme.

1. Traduction Mariaugela Portelli.

Peut-on trouver à partir du double objectif que nous venons de signifier, un compromis parlementaire honorable pour une réforme constitutionnelle ?

Les socialistes en doutent. Ils estiment que leur proposition de République présidentielle est majoritaire dans le pays mais pas dans un Parlement élu au système proportionnel. C'est pourquoi ils demandent que la procédure de révision constitutionnelle (art. 138 de la Constitution) soit préalablement modifiée afin de mettre en place un référendum final pour opter entre les deux propositions ayant obtenu le plus de voix au Parlement.

Quelques espoirs subsistent d'aboutir à un compromis sur cette question procédurale avant la fin de la législature (des élections devraient avoir lieu en juin 1992 : pour la première fois depuis 1968, une législature atteindrait son terme, c'est-à-dire cinq ans). Mais c'est le scepticisme qui prévaut.

Une médiation en la matière par la présidence de la République aurait été des plus précieuses. Mais le message présidentiel qui sollicitait des réformes institutionnelles n'a pas eu une autorité nationale *super partes*.

L'initiative du président Cossiga a contraint — il est vrai — par son retentissement, les partis les moins enthousiastes (comme, et pour cause, la DC d'A. Forlani — secrétaire général — et du président du conseil, G. Andreotti) à prendre position officiellement pour la réforme institutionnelle. Mais celle-ci est intervenue en aboutissement d'une année d'activité « anormale » de la présidence de la République qui a déconcerté et a soulevé une certaine inquiétude.

Francesco Cossiga, après cinq années de présidence « grisâtre », s'est effectivement aventuré dans une série de polémiques personnelles (avec des parlementaires, des magistrats, des journalistes, des chefs d'entreprise, des partis politiques, y compris son parti d'origine, la DC, qu'il a comparé au PCUS) absolument sans précédent dans l'histoire de la présidence de la République italienne. Le Président a semblé obsédé par l'idée que derrière certaines enquêtes judiciaires et parlementaires (notamment sur l'organisation militaire secrète de l'OTAN appelée *stay behind*) se cachait un complot visant à provoquer sa démission anticipée. C'est pourquoi il a ostensiblement fait recours à la protection politique du parti le plus hostile à cette éventualité : le Parti socialiste (PSI).

Le PSI met de grands espoirs dans les élections législatives de 1992 qui coïncideront, par une étrange conjonction institutionnelle, avec l'élection du nouveau Président de la République. Le PSI mise notamment sur une profonde modification du rapport de force parlementaire à gauche, avec le « dépassement » du PDS (ex. PCI) ou encore sur le leadership d'une alliance avantageuse. Avec ce nouveau Parlement, le scénario envisagé par un grand nombre d'observateurs pour la prochaine législature se vérifierait : un démocrate chrétien à la présidence de la République, et le retour du leader socialiste Bettino Craxi à la présidence du conseil des ministres — une solution qui pourrait être précédée, selon certains, dans la première partie de la

législature, par une phase constituante conduite par un « super » Gouvernement de garantie qui comprendrait, pour la première fois en Italie, les ex-communistes du PDS.

Un étrange *joint venture* est né de cet intérêt « conservateur » parallèle contre les dangers d'un complot imaginaire entre le Président de la République et le parti charnière de toute coalition possible future. Cela a suscité en retour une défiance profonde de la part des autres partis à l'égard de tous les actes ou « manifestations extérieures » du président, considérés, à tort ou à raison, comme des actes de soutien direct ou indirect aux intérêts politiques des socialistes. Cela s'est produit au détriment de la « moral suasion » sur laquelle se fonde principalement l'autorité du Président de la République en Italie (malgré la diversité des interprétations qu'a eu chaque présidence des attributions — élastiques — prévues par la Constitution).

Ainsi l'action du Président de la République lors de la crise de Gouvernement d'avril 1991 est apparue particulièrement douteuse. Le Parti républicain, « condamné » pour avoir critiqué certaines interventions de Cossiga, a été contraint à « s'auto-exclure » de la coalition de Gouvernement (qui, après dix ans, est passée de cinq à quatre partis) du fait d'un « coup de main » de dernière heure dans la répartition des ministères. Un autre facteur de paralysie est donc venu s'ajouter à ceux existant déjà dans l'étrange vie du système politique italien. Celui-ci est habitué depuis toujours, comme l'ont écrit les politologues américains, au *surviving without governing*, mais aussi, depuis 1989 (à cause de la crise interne du puissant Parti communiste) au *surviving without opposition*, et à présent, du fait de la crise personnelle et politique du chef de l'Etat, au *surviving without president...*

Tout est donc renvoyé à la prochaine législature. Mais les *scenarii* partitocratiques permettront-ils réellement les réformes « anti-partitocratiques » ?

Selon une logique rationnelle, trois motifs au moins permettraient de répondre par l'affirmative :

- la nécessité d'un Gouvernement « dur » pour le redressement des finances publiques (presque impossible dans le système actuel de coalition où la responsabilité est proportionnellement fragmentée) ;
- l'homogénéisation inéluctable de la décision en Europe entre les différents Gouvernements (liée aux exigences de 1993) ;
- la pression d'une opinion publique de plus en plus convaincue de la nécessité d'un changement institutionnel.

Mais la logique du pouvoir partitocratique semble continuer à nier une réforme par la voie parlementaire. Par conséquent le nombre de ceux qui croient à des changements qu'imposerait le corps électoral par la voie référendaire va croissant. Cette voie est difficilement concevable dans le système italien où la Constitution ne prévoit que le référendum abrogatif (il s'agirait donc d'opérer des réformes en remaniant les lois électorales en vigueur : cf. *Pouvoirs*, n° 55, 1990). Une première tentative dans ce sens

(l'élection du Sénat à la majorité et l'élection directe des maires) a été bloquée par la Cour constitutionnelle en 1991 (décision n° 47 de 1991). La même décision a cependant autorisé le référendum à propos d'un aspect mineur de la législation électorale, le nombre des votes préférentiel à la disposition de l'électeur.

Cette petite ouverture, presque de nature technique, a été suffisante pour permettre au corps électoral d'exprimer clairement quelle était sa volonté. Le référendum du 10 juin 1991 a vu une affluence aux urnes de 62,5 % et la réforme est passée à une majorité écrasante : 95,6 % (bien que le PSI eut fait une campagne énergique en faveur de l'abstentionnisme et que la DC eut quant à elle refusé de prendre une position officielle malgré le grand engagement de nombreuses associations catholiques).

Cette extraordinaire manifestation populaire de 27 millions d'électeurs a renforcé l'utilisation de la voie référendaire pour les réformes. Le comité transpartis qui soutenait cette solution (mené par le député démocrate-chrétien M. Segni, et par d'éminents juristes comme P. Barile, M. S. Giannini et A. Barbera) a par conséquent reformulé les projets de référendum déjà rejetés par la Cour constitutionnelle pour obtenir cette fois son approbation. D'autres projets d'esprit toujours anti-partitocratique sont venus s'y ajouter : contre les lois sur les entreprises publiques, contre l'appareil d'État pour l'aide au sud, contre le financement public des partis.

Depuis le 10 juin, la voie référendaire est devenue menaçante pour les défenseurs du *statu quo*.

Le Président de la République en a pris acte. Il a enfin, en août 1991, usé de son pouvoir de veto (renvoi aux Chambres pour une nouvelle délibération) contre une loi qui apportait certains amendements techniques au système électoral du Sénat et qui simplifiait et clarifiait, selon les canons de la Cour constitutionnelle, la rédaction du texte référendaire...

La vie institutionnelle se reflète comme dans un miroir non seulement dans ces affrontements entre projets d'auto-réforme (par la voie parlementaire) et tentatives « d'hétéro-réforme » (par la voie référendaire) mais aussi dans la vie parlementaire elle-même.

Cette dernière année, le Parlement a fait preuve d'une grande capacité à légiférer dans des domaines fondamentaux (« grandes lois » concernant le secteur bancaire et la Bourse ; normes antitrust ; procédure administrative ; grèves dans les services publics ; système radio-télévision mixte). Les Chambres ont également commencé avec empressement — malgré leur différence d'approche — l'examen des projets de révision constitutionnelle du bi-caméralisme (qui deviendrait « éventuel ») et du régionalisme (avec un bouleversement de l'actuel principe de répartition des matières législatives : l'État ne se voyant attribuer que les compétences spécifiquement énumérées et les régions se voyant attribuer toutes les autres).

Mais ce même Parlement ne parvient pas à être en harmonie avec le Gouvernement pour la politique conjoncturelle et celle d'assainissement financier. Les mesures sont prises dans des temps techniquement invrai-

semblables et sortent des Chambres dévitalisées (y compris du fait du peu de conviction et de cohésion mis par le Gouvernement pour les défendre auprès des commissions parlementaires). Le Parlement a jusqu'à présent fait preuve de la même indécision sur les projets de privatisation du secteur public : ces projets sont d'une grande importance institutionnelle dans un pays où le secteur public (c'est-à-dire les partis) occupe une place prépondérante dans l'économie. Le Gouvernement a soumis aux Chambres pour la loi de finance 1992 un décret-loi supprimant le ministère des participations de l'Etat.

Alors que s'achève la dixième législature de la I^e République, nombreux sont ceux qui se demandent quel sera le point de rupture qui permettra de la réformer — l'« Algérie » italienne : l'imposition d'une souveraineté limitée européenne, la débâcle des finances publiques, une balkanisation du prochain Parlement en ligues régionales, la poussée référendaire, ou tout cela en même temps ? Dans tous les cas, l'attente de l'« Algérie » italienne ne prévoit, pour le moment, aucun de Gaulle.

Repères étrangers

21 juin 1991 - 30 septembre 1991

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT*

AFRIQUE DU SUD

27 et 30 juin 1991 : **Apartheid**. Faisant suite au vote du Parlement (cf. *RE*, 59) le Président Frederik De Klerk a signé les lois mettant fin au système de l'apartheid, celles-ci prenant effet le 30 juin (*Le Monde*, 29 juin 1991).

ALGÉRIE

9 juillet 1991 : **Gouvernement**. Après des semaines d'agitation intégriste (cf. *RE*, 59), le Gouvernement présidé par le nouveau Premier ministre, M. Sid Ahmed Ghazali, est investi par 254 voix sur les 265 députés présents à l'Assemblée nationale populaire. Six d'entre eux se sont abstenus et cinq ont voté contre. Ce Gouvernement a été qualifié par M. Abdelaziz Belkhadem, président de l'Assemblée, de « Gouvernement de transition... indépendant de toute appartenance partisane » (*Le Monde*, 11 juillet 1991).

30 septembre 1991 : **Etat de siège**. Le président Chadli Bendjedid décide la levée de l'état de siège, en vigueur depuis le 5 juin 1991, à compter du 30 septembre 1991.

ALLEMAGNE

5 juillet 1991 : **Siège des pouvoirs publics**. Après le vote historique du 20 juin (cf. *RE*, 59) transférant la capitale à Berlin, Bonn a connu une maigre consolation. Le Bundesrat a décidé, par 38 voix contre 30, de maintenir provisoirement son siège à Bonn. Rappelons que les délégués des *Länder* doivent exprimer les voix du Land dans le même sens (*Einheitlich*) et qu'actuellement le SPD y est majoritaire (*Le Monde*, 7-8 juillet 1991).

BANGLADESH

7 août et 15 septembre 1991 : **Constitution**. Poursuivant une évolution vers la démocratie, le Gouvernement de la bégum Khaleda Zia fait adopter le 7 août par l'Assemblée, par 307 voix pour, aucune voix contre, sur un total de 330 députés, l'abolition du régime présidentiel

* Université de Poitiers.

établi par la Constitution du 16 décembre 1972 et son remplacement par le système parlementaire. Cette révision constitutionnelle est approuvée par référendum le 15 septembre à une forte majorité. Mais le taux de participation n'a été que de 30 %, il s'explique en partie par les récentes inondations qui se sont produites dans le pays. 84,38 % des suffrages se sont exprimés en faveur de la réforme (*Le Monde*, 8 août et 17 septembre 1991 et *Libération*, 19 septembre 1991).

BULGARIE

12 juillet 1991 : **Constitution**. Elue les 10 et 17 juin 1990 (cf. *RE*, 55), l'Assemblée constituante dominée par le Parti socialiste bulgare (PSB, ex-communiste) — 211 sièges sur 400 — adopte une nouvelle Constitution le 9 juillet qui entre en application le 12 et établit un régime parlementaire. Une centaine de députés ont refusé de participer au vote. Elle remplace celle du 18 mai 1971 qui établissait le rôle dirigeant du Parti communiste. Elle proclame notamment l'inviolabilité de la propriété privée et la liberté d'opinion. Elle a été jugée comme étant insuffisamment démocratique par l'aile radicale du principal mouvement anticommuniste, l'Union des forces démocratiques (*Le Monde*, 15 juillet 1991 et *Libération*, 14-15 juillet 1991).

COLOMBIE

4 juillet 1991 : **Constitution**. L'Assemblée constituante élue le 9 décembre 1990 a terminé ses travaux par l'adoption d'une nouvelle Constitution remplaçant celle de 1886. Le nouveau texte qui accorde une large place aux droits de l'homme est marqué par l'introduction du divorce et la non-extradition des Colombiens, ce qui devrait rassurer les trafiquants de drogue... (*Le Monde*, 2 et 5 juillet 1991).

ÉTATS-UNIS

27 juin et 1^{er} juillet 1991 : **Cour suprême**. La démission du juge Thurgood Marshall, 82 ans, « pour raisons de santé », marque une page dans l'histoire de la Cour suprême. Conseiller de l'Association nationale pour l'avancement des gens de couleur (NAACP) et représentant de celle-ci devant la Cour suprême lors de l'arrêt *Brown v. Board of Education of Topeka* du 17 mai 1954 qui prohibait la ségrégation raciale, il a joué un rôle capital dans la lutte pour les droits civiques. Nommé en 1967 par le Président Johnson, il fut le premier juge noir à siéger à la Cour suprême dont il était le membre le plus libéral, estimant notamment inconstitutionnelle la peine de mort. Après son départ, il ne reste plus qu'un seul juge nommé par un président démocrate, Byron White.

Afin de renforcer la majorité conservatrice, le Président Bush a désigné le juge Clarence Thomas, Noir, originaire de Georgie, ayant étudié à Yale, âgé de 43 ans et aux opinions opposées à celles de Thurgood Mar-

shall. Chargée d'examiner cette nomination, la Commission judiciaire du Sénat s'est divisée — 7 voix contre 7 —, laissant au Sénat lui-même le soin de trancher (*Le Monde*, 29 juin, 12, 29 et 30 septembre 1991).

INDE

15 juillet 1991 : **Gouvernement**. Après les événements meurtriers du printemps dernier (cf. *RE*, 59), l'Inde se dote enfin d'un Gouvernement comprenant 54 membres et composé de membres du Parti du Congrès-I. Il est présidé par M. P. V. Narasimha Rao, 70 ans. Bien que minoritaire, ce Gouvernement obtient l'investiture du Parlement avec 241 voix contre 111 (Bharatiya Janata Party, BJP, hindouiste de droite). Les députés du Front national (centre) et les communistes se sont abstenus (112) (*Le Monde*, 18 juillet 1991).

IRAK

17 septembre 1991 : **Multipartisme**. La loi adoptée par le Conseil de commandement de la Révolution (CCR) instaure le multipartisme avec des limites importantes. Elle autorise la formation de partis politiques, à l'exception de ceux qui prônent « l'athéisme, la religion, le racisme ou le sectarisme ». Sont notamment visés par cette restriction le Parti islamique Daawa et le Parti communiste. De plus, au sein de l'armée et des forces de sécurité, le seul parti autorisé est le Baas. Le CCR peut décider de dissoudre tout parti qui ne respecte pas la loi (*Le Monde*, 5 et 17 septembre 1991).

LAOS

14 août 1991 : **Constitution**. Depuis le renversement de la monarchie constitutionnelle le 2 décembre 1975, la République démocratique populaire du Laos n'avait pas de Constitution. C'est chose faite depuis le 14 août, après le vote de l'Assemblée nationale laotienne. Le texte, bien qu'abandonnant les symboles traditionnels du communisme — l'étoile rouge, la faucille et le marteau —, réaffirme le rôle dirigeant du Parti populaire révolutionnaire (PPRL, parti unique, communiste, au pouvoir) et renforce le rôle du chef de l'Etat. Cependant la propriété privée et les investissements étrangers sont protégés par la nouvelle Constitution (*Le Monde*, 16 août 1991).

MAURITANIE

12 juillet 1991 : **Constitution**. En remplacement de la Constitution du 20 mai 1961 suspendue en juillet 1978, à la suite du coup d'Etat militaire renversant le président Moktar Ould Daddah, une nouvelle Constitution a été approuvée par le peuple avec 97,94 % de oui, le taux de participation s'élevant à 85,34 %. Elle prévoit l'instauration du multipartisme. C'est le début du processus de démocratisation, engagé par les militaires. Le nouveau régime, dont le Président sera élu au suffrage universel direct pour

six ans, prévoit une Assemblée nationale élue directement pour cinq ans, un Sénat désigné au suffrage indirect pour six ans et un Conseil constitutionnel (*Le Monde*, 16 juillet 1991).

25 juillet 1991 : **Partis politiques.** Le Comité militaire de Salut national adopte une loi autorisant la création de partis politiques, à l'exception des partis islamiques. Des élections législatives pluralistes devraient avoir lieu avant la fin de l'année (*Le Monde*, 27 juillet 1991).

MEXIQUE

18 août 1991 : **Elections législatives, sénatoriales et de gouverneurs.** Les électeurs mexicains étaient appelés aux urnes pour désigner leurs députés (500), pour renouveler la moitié de leurs sénateurs (32 sur 64), pour procéder à la désignation des gouverneurs dans six Etats sur trente-un (Campeche, Colima, Guanajuato, Queretaro, San Luis Potosi et Sonora).

La formation au pouvoir depuis 1929, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), exemple type de parti dominant, l'emporte très largement et récupère la plupart des suffrages qu'il avait perdus en 1988. Il obtient 220 sièges de députés, 31 des 32 sièges de sénateurs renouvelables et 4 sièges de gouverneurs. Avec 61,4 % des suffrages, le PRI devance largement le Parti d'Action nationale (conservateur) qui obtient 17,7 % des voix et le Parti révolutionnaire démocratique de Cuachtémoc Cardenas, candidat malheureux aux présidentielles, qui recueille 8,26 %. Cela permet au président Salinas de Gortari de retrouver une certaine légitimité après sa victoire controversée de 1988 où il avait été élu avec 50,74 % des voix, alors que plus de 47 % des électeurs s'étaient abstenus (cf. *RE*, 48) (*Le Monde*, 22, 27 et 29 août, 1^{er} et 2 septembre 1991).

POLOGNE

30 et 31 août 1991 : **Premier ministre, Gouvernement.** Désigné comme Premier ministre le 30 décembre 1990 (cf. *RE*, 57), M. Jan Krzysztof Bielecki présente le 30 août à la Diète la démission de son Gouvernement pour protester contre le dépôt d'une motion de censure par la gauche post-communiste sur sa politique de réductions budgétaires. Cette démission est refusée par la Diète le lendemain, bien que les députés issus de Solidarité restent minoritaires (161 contre 299) (*Le Monde*, 2 et 3 septembre 1991).

ROUMANIE

25 et 26 septembre 1991 : **Gouvernement.** M. Petre Roman, leader du Front de Salut national (FSN), a été contraint à démissionner de sa fonction de Premier ministre sous la pression de la rue. Plusieurs milliers de mineurs de la vallée du Jiu et de nombreux manifestants se sont opposés à sa politique d'austérité qu'il conduisait depuis son investiture par l'Assemblée nationale, le 30 avril 1991.

M. Ion Iliescu engage des pourparlers avec l'opposition pour former

un Gouvernement « d'ouverture nationale » (*Le Monde*, 27, 28 et 29-30 septembre 1991).

SUÈDE

15 septembre 1991 : **Elections législatives.** Les sociaux-démocrates connaissent leur plus grande défaite depuis un demi-siècle puisqu'ils avaient jusqu'alors toujours obtenu plus de 40 % des suffrages. Ils doivent quitter un pouvoir qu'ils exerçaient depuis 1932, à l'exception d'une brève interruption de 1976 à 1982. Autre perdant : les verts du Parti de l'environnement qui n'obtiennent aucun élu. A l'inverse, le vainqueur de ces élections est la Nouvelle Démocratie, mouvement très populiste, créé en février dernier, sur un programme anti-impôts, anti-bureaucratie, anti-contraventions automobiles, etc. Il sera l'arbitre entre « les bourgeois » qui détiennent 169 mandats et constituent « la coalition du trèfle à quatre feuilles » (conservateurs, libéraux, centristes et chrétiens démocrates) et la gauche socialiste qui en détient 154 (*Le Monde*, 15-16 et 17 septembre 1991, Ambassade royale de Suède).

Inscrits	6 413 172
Suffrages exprimés	5 472 118
Taux de participation	85,4 %

Partis	Voix		Sièges	
	Nombre	%	Par rapport à 1988	Obte- nus Par rapport à 1988
Parti social-démocrate	2 058 249	37,9	— 5,3	138 — 18
Parti de gauche (ex. communiste)	246 279	4,7	— 1,1	16 — 5
Parti du rassemblement des modérés (conservateur)	1 197 145	21,7	+ 3,4	80 + 14
Parti du peuple (libéral)	498 545	9,2	— 3	33 — 11
Parti du centre (ex. agrairien)	464 547	8	— 3	31 — 11
Parti chrétien démocrate	389 761	7,3	+ 4,4	26 + 26
Parti de la nouvelle démocratie (populiste)	366 896	6,6	+ 6,6	25 + 25
Parti de l'environnement (verts)	184 568	3,4 ⁽¹⁾	— 2,1	0 — 20

⁽¹⁾ Il faut obtenir au moins 4 % des voix pour bénéficier d'une représentation parlementaire.

SUISSE

La Suisse fête le 700^e anniversaire de son existence. C'est le 31 août 1291 que des représentants de Schwyz, Uri et Unterwald concluaient une alliance perpétuelle, considérée comme l'acte de naissance de la Suisse. 700 ans après une Fédération de 20 cantons et 6 demi-cantons s'est constituée à partir de ce pacte (*Le Monde*, 3 août 1991).

7 septembre 1991 : **Partis politiques.** Lors de son XIV^e Congrès, le Parti suisse du travail décide de supprimer le mot « communiste » de ses statuts ainsi que la référence au centralisme démocratique. Le Parti suisse du travail déclare environ 3 500 membres et compte un député, pour Genève, au Conseil national (*Le Monde*, 10 septembre 1991).

TOGO

Du 8 juillet au 28 août 1991 : **Constitution.** Réunis sous la présidence de Mgr Sanouko Kpodzro, évêque d'Atakpamé, les 900 délégués constituant la « Conférence nationale du Togo » ont opéré une profonde modification des institutions. Ils ont enlevé la plupart de ses prérogatives au Président, le général Gnassingbé Eyadema au pouvoir depuis le 13 janvier 1967, pour les attribuer à une nouvelle instance, le Premier ministre, qu'ils ont démocratiquement choisi, en la personne de M^r Kokou Koffigoh, ancien président de la Ligue des Droits de l'Homme (LTDH) et opposant modéré, âgé de 43 ans. En plus de ses fonctions de chef de Gouvernement, il est également chef des armées et représentant du Togo à l'étranger. La « loi fondamentale » qu'ils ont adoptée instaure un régime semi-présidentiel. Un organe législatif de transition, le haut Conseil de la République (HCR), a également été élu (*Le Monde*, 10, 17, 18, 25 juillet ; 25, 26, 28, 30-31 août ; 8-9 septembre 1991).

URSS

La « mère-patrie » du communisme voit, à son tour, l'histoire s'accélérer. Un coup d'Etat conservateur déclenché le 18 août constitue l'événement majeur. En réaction à son échec, le Parti communiste perd son hégémonie, l'Empire est en voie d'éclatement, de nouvelles institutions sont mises en place.

18 au 21 août 1991 : **Coup d'Etat.** Le 18 août 1991, M. Mikhaïl Gorbatchev, président de l'Union, est déclaré « incapable d'assumer ses fonctions pour raisons de santé » et est retenu dans sa résidence de vacances de Poros en Crimée. Le 19, les putschistes annoncent que, conformément à l'article 127-7 de la Constitution, M. Guennadi Ianaev, vice-président de l'Union, le remplace à la tête de l'Etat. Ils instaurent l'état d'urgence, la censure et interdisent toute manifestation. Ils font entrer les blindés dans Moscou et constituent un « Comité d'Etat pour l'état d'urgence en URSS », composé de huit membres : Oleg Baklanov, premier vice-président du Conseil de

défense ; Vladimir Krioutchkov, président du KGB ; Valentin Pavlov, Premier ministre ; Boris Pougov, ministre de l'intérieur ; Vassili Starodoubtsev, président de l'Union des paysans ; Alexandre Tiziakov, président de l'Association des entreprises d'Etat, d'ouvrages industriels, d'entreprises du bâtiment, des transports et des télécommunications ; le maréchal Dimitri Yazov, ministre de la défense, et Guennadi Ianaev.

Les Moscovites descendent dans la rue pour protester contre ce coup d'Etat. Leur action est soutenue par Boris Eltsine, président de la Russie, élu au suffrage universel direct quelques semaines plus tôt (cf. *RE*, 59), qui appelle à la grève générale et à la désobéissance civile, et demande à l'armée de se joindre au peuple. Il s'installe à la « Maison-Blanche », le Parlement de Russie, qui apparaîtra comme le centre essentiel de la résistance aux factieux.

Le 20 et le 21 règne la confusion la plus totale. Les conjurés semblent incapables de maîtriser la situation. Dans l'après-midi du 21 c'est l'échec du coup d'Etat. Boris Pougov se suicidera, et les autres membres seront arrêtés.

Le 22, Mikhaïl Gorbatchev revient à Moscou et annonce son entente avec Boris Eltsine, qui apparaît désormais comme l'homme fort de l'URSS. Le lendemain, le Président rétabli dans ses fonctions déclare qu'il a conclu un accord avec Boris Eltsine sur leur remplacement mutuel en cas d'empêchement.

20, 25-28 juillet 22 au 29 août 1991 : **Parti communiste**. Le 20 juillet, Boris Eltsine interdit par décret « l'activité des structures organisationnelles des partis politiques et des mouvements sociaux dans les organes, les administrations et les organisations d'Etat de la Fédération de Russie ».

Du 25 au 28 juillet se tient le Plenum du Comité central du Parti. M. Gorbatchev y présente un programme de rupture avec le marxisme-léninisme impliquant l'abandon de la lutte des classes et de la structure du prolétariat.

Le 23 août, Boris Eltsine annonce la suspension des activités du Parti communiste russe. Le lendemain, Mikhaïl Gorbatchev démissionne de son poste de secrétaire général du parti qu'il occupait depuis le 11 mars 1985, au lendemain de la mort de Constantin Tchernenko. Le 25 août, le Comité du PCUS se dissout. Le parti est interdit dans l'armée et les organismes d'Etat en Union soviétique. Les avoirs du parti sont placés sous le contrôle des Parlements des Républiques. Le 29, lors d'une session extraordinaire mouvementée, le Soviet suprême suspend les activités du Parti communiste dans toute l'URSS (*Le Monde*, 23, 25 au 30 juillet, 19 au 31 août 1991).

24 au 28 août 1991 : **Gouvernement**. M. Ivan Silaev, chef du Gouvernement russe, est nommé Premier ministre soviétique par intérim et placé à la tête d'un comité chargé de la réforme économique. M. Boris Pankis est désigné comme ministre des affaires étrangères après le limogeage d'Alexandre Bessmertnykh, qui avait jugé prudent de se faire porter malade lors du putsch... (*Le Monde*, 25 et 29 août 1991).

5 septembre 1991 : **Institutions fédérales**. Après le rejet d'un premier projet, le 4 septembre, qui n'obtient pas la majorité qualifiée nécessaire,

et un renvoi en commission, le Congrès des députés du peuple décide, le 5 septembre, de suspendre la Constitution qu'il avait antérieurement révisée les 12 et 13 mars 1990 (cf. *RE*, 54) et le 27 décembre 1990 (cf. *RE*, 57). Il adopte, par 1 682 voix contre 43 et 63 abstentions (sur un total de 2 250 députés), un système institutionnel provisoire dans l'attente de l'adoption d'un nouveau texte constitutionnel. Les nouvelles institutions comprennent trois organes :

— le Soviet suprême : organe suprême du pouvoir représentatif, il se compose de deux chambres :

- le Soviet des Républiques, composé de 20 députés de chaque République, à l'exception de la Fédération de Russie qui en compte 52 (chaque République, région ou territoire autonome compte un représentant). Cependant, la règle de vote reste égalitaire : « Une République, une voix. » Le Soviet des Républiques est compétent pour traiter des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des organes de l'Union, pour ratifier et dénoncer les traités internationaux ;
- le Soviet de l'Union, formé par des élus choisis parmi les députés de l'URSS après accord des organes suprêmes des Républiques fédérées. Il est compétent pour les questions relatives au respect des droits et libertés des citoyens. Les lois qu'il vote n'entrent en application qu'après leur adoption par le Soviet des Républiques.

Par décision conjointe, les deux assemblées révisent la Constitution de l'URSS, acceptent l'adhésion à l'Union de nouveaux Etats, adoptent le budget de l'Union, déclarent la guerre ou font la paix ;

— le Conseil d'Etat : nouvelle institution, il comprend le Président de l'URSS et les dirigeants des Républiques. Il examine les questions de politique intérieure et extérieure concernant les intérêts communs des Républiques. Il dirige, avec le Président de l'URSS, les organes chargés de la défense, de la sécurité, du maintien de l'ordre et des affaires internationales ;

— le Comité économique interrépublicain : composé de représentants de toutes les Républiques sur une base paritaire, son président est nommé par le Président de l'Union avec l'accord du Conseil d'Etat. Ce Comité assure la coordination de l'économie (*Le Monde*, 3, 4, 6 et 7 septembre 1991).

19 août et 21 septembre 1991 : **Fédéralisme**. L'échec du coup d'Etat a pour autre conséquence d'accentuer encore plus l'éclatement du système fédéral soviétique. Plusieurs Républiques proclament — ou réaffirment — leur indépendance.

Les 20 et 21 août, les deux autres Républiques baltes, l'Estonie puis la Lettonie, rejoignent la Lituanie, ainsi que la Géorgie et l'Arménie, en proclamant leur indépendance. Les trois premières sont reconnues par

l'Islande, le Danemark, puis la Communauté européenne (26 et 27 août) et par le Conseil d'Etat soviétique (6 septembre).

D'autres Républiques s'engagent dans la même voie : l'Ukraine, le 24 août, la Biélorussie, le 25, la Moldavie le 27, l'Azerbaïdjan le 30, la Kirghizie et l'Ouzbékistan le 31 août.

Pour tenter d'enrayer ce mouvement centrifuge, M. Gorbatchev menace, le 27 août, devant le Soviet suprême, de démissionner. Il obtient l'accord des présidents russe, kazakh et kirghize pour réaliser une union économique et non plus politique entre les 15 républiques. Il reçoit l'appui de Boris Eltsine qui, les 29 et 30 août, signe avec l'Ukraine et le Kazakhstan un accord sur le respect des frontières et sur la mise en place de structures inter-étatiques transitoires, afin de maintenir une certaine coopération économique et militaire. Le 5 septembre, le Congrès des députés du Peuple, sur proposition de M. Gorbatchev et des présidents de dix des 15 républiques de l'Union, adopte un plan de transition qui prévoit la transformation de l'URSS actuelle en une alliance d'Etats souverains où chaque République pourra choisir les formes de sa participation à l'Union. Le 20 septembre la Biélorussie prend le nom de République de Belarus.

Le 21 septembre, les Arméniens se prononcent par référendum. 95 % des citoyens de la République participent à la consultation et ils approuvent à 99,31 % que l'Arménie devienne « un Etat démocratique et indépendant en dehors de l'Union soviétique » (*Le Monde*, 19 au 31 août, 3 au 7 septembre 1991, 22-23 et 24 septembre 1991 ; *Libération*, 20 septembre 1991).

5 septembre 1991 : **Déclaration des droits et libertés.** Le Congrès des députés du Peuple adopte le 5 septembre, par 1 724 voix contre 4, 13 bulletins blancs et 37 abstentions, une Déclaration des Droits et des Libertés de l'Homme dont l'article 2 précise qu'elle est « directement et obligatoirement applicable ». Ce texte de 31 articles place l'individu au-dessus de la collectivité. Il supprime le travail forcé, le retrait de la citoyenneté, interdit la censure, les écoutes téléphoniques, les restrictions à l'installation des Soviétiques, supprimant la fameuse *propiska* (*Le Monde*, 7 septembre 1991).

YUGOSLAVIE

30 juin 1991 : **Chef de l'Etat ; Présidence collégiale.** Il aura fallu un mois et demi pour que la présidence collégiale de la Fédération yougoslave soit officiellement dirigée par M. Stipe Mesic, Croate, dont l'élection avait été bloquée depuis le 18 mai (cf. *RE*, 59) du fait de l'impossibilité d'obtenir la majorité nécessaire (au moins 5 voix sur 8), à cause du désaccord entre les fédéralistes, partisans d'un pouvoir central fort (Serbie, Kosovo, Voïvodine, Montenegro), et les décentralisateurs favorables à la transformation de l'actuelle Fédération en une communauté d'Etats souverains (Croatie, Slovénie, Bosnie-Herzégovine et Macédoine) (*Le Monde*, 2 juillet 1991).

25 juin au 30 septembre 1991 : **Fédéralisme**. C'est le 23 novembre 1918 qu'un Congrès national réuni à Zagreb proclamait l'union des territoires croate et slovène de l'ex-empire austro-hongrois avec les royaumes de Serbie et du Montenegro. Le nouvel Etat prenait le nom de « Royaume des Serbes, Croates et Slovènes » avant de devenir en janvier 1929, sous le règne d'Alexandre I^{er}, le Royaume de Yougoslavie. Le 31 janvier 1946, sous l'autorité du maréchal Tito était constituée la République populaire et fédérative de Yougoslavie. Après la mort de celui-ci, le 4 mai 1980, fut mise en application la réforme constitutionnelle de 1974 prévoyant une présidence collégiale dirigée à tour de rôle, pendant un an, par les représentants de chacune des six républiques et des deux provinces autonomes.

En 1990, à la suite de la reconnaissance du pluralisme politique par le Congrès de la Ligue des Communistes yougoslaves, des élections parlementaires libres se déroulèrent dans les Républiques. Les partis d'opposition s'installèrent au pouvoir en Slovénie et en Croatie, le Parti communiste de Serbie se transformant en Parti socialiste.

Le 25 juin 1991, la Croatie puis la Slovénie ont proclamé leur indépendance et leur « dissociation » de la Fédération yougoslave, mais un moratoire en a suspendu l'effet pendant trois mois.

L'armée est intervenue d'abord en Slovénie, où les combats ont fait plusieurs dizaines de morts. Sur l'intervention de la « troïka communautaire » (les ministres italien, néerlandais et luxembourgeois des affaires étrangères), un compromis est obtenu qui prévoit la cessation des hostilités et la suspension pour trois mois des déclarations d'indépendance croate et slovène. Dès le début du mois de juillet, de violents affrontements reprennent en Slovénie entre l'armée fédérale et des unités de la défense territoriale slovène. Un nouveau compromis, bien difficile à faire respecter, est obtenu le 18. En Croatie, les affrontements ethniques entre forces croates et milices serbes appuyées par l'armée fédérale reprennent avec violence dès le 22 juillet faisant plusieurs centaines de morts. Tout au long de l'été vont se succéder cessez-le-feu et reprises presque immédiates des combats. Les efforts de la Communauté européenne, notamment à travers la tenue à La Haye, à partir du 7 septembre, d'une conférence de la paix, et la mission de son président, Lord Carrington, ne réussissent pas à arrêter les combats, pas plus que l'action du Conseil de Sécurité de l'ONU.

Le 8 septembre, les électeurs de la République de Macédoine (75 % des inscrits) décident à une très large majorité (90 %) la souveraineté et l'indépendance de leur République (*Le Monde*, 26 juin au 2 octobre 1991).

Chronique constitutionnelle française

(21 juin - 30 septembre 1991)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

REPÈRES

- 23-24 juin. Incidents à Narbonne provoqués par les fils de harkis.
- 27 juin. La Cour de cassation rejette le pourvoi de la chancellerie contre la procédure ouverte au Mans dans l'affaire Urba.
- 5 juillet. « La France est dans la panade », estime M. Giscard d'Estaing.
- 6 juillet. Le comité directeur du PS entérine la proposition de congrès extraordinaire sur le projet socialiste en décembre présentée par M. Mauroy.
- 8 juillet. Mme Cresson envisage des charters pour expulser les clandestins.
- 10 juillet. Le TA de Paris décide le sursis à exécution de l'arrêté d'expulsion de M. Diouri.
- 18 juillet. Le « parler franc » de Mme Cresson s'accompagne d'une volonté d'« agir franc » assure M. Lang, porte-parole du Gouvernement.
- 20 août. M. Giscard d'Estaing critique la lecture à la télévision de la lettre de M. Ianaev par M. Mitterrand.
- 26 août. M. Rigout, ancien ministre communiste, affirme qu'il faut « déboulonner » M. Marchais.
- 27 août. Mme Cresson indique que l'art. 49, 3 ne sera pas utilisé pour réformer les modes de scrutin.
- 28 août. Le bureau exécutif du PS n'envisage pas de rompre l'alliance électorale avec le PCF.
- 29 août. M. Bérégoovoy n'exclut pas des privatisations partielles d'entreprises publiques.

- 3-5 septembre. Comité central du PCF : quatorze contestataires votent contre le rapport de M. Lajoinie.
- 9 septembre. M. Mitterrand bat le record de longévité présidentielle.
- 13-15 septembre. Fête de *L'Humanité* à La Courneuve.
- 15 septembre. « Ce n'est pas simplement M. Mitterrand qui a fait le parti socialiste ; c'est aussi le parti socialiste qui a fait M. Mitterrand », estime M. Jospin.
- 17 septembre. M. Jacques Barrot remplace M. Méhaignerie à la présidence du groupe UDC.
- 21 septembre. Giscard d'Estaing propose de remplacer le « droit du sol » par le « droit du sang » et évoque « l'invasion » par les immigrés.
- 22 septembre. M. Evin retrouve de justesse son siège au second tour de l'élection partielle de Loire-Atlantique (8^e).
- 24 septembre. Le préfet Prouteau est condamné à quinze mois de prison avec sursis pour subornation de témoins dans l'affaire des Irlandais de Vincennes.
- 27 septembre. Ouverture d'une information contre trois élus socialistes de Marseille (affaire Urba).
- 29 septembre. Manifestation des agriculteurs à Paris.

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Bibliographie*. J. Pascal, *Les femmes députés de 1945 à 1988*, chez l'auteur.

— *Composition*. Par suite de la démission de Mme Marie-Madeleine Diulangard (s) (*Loire-Atlantique*, 8^e), ancienne remplaçante, le 8-8 (p. 10599), M. Claude Evin (s), ancien député, ancien ministre, a recouvré son siège, le 22-9 (p. 12589).

— *Exposition*. La bibliothèque de l'AN a consacré une exposition à Clemenceau, à l'occasion du 150^e anniversaire de sa naissance (*BAN*, n^o 84, p. 151).

— *Séminaire ukrainien*. Une fois encore (cette *Chronique*, n^o 59, p. 193), l'AN s'est livrée, en juin, à un exercice d'*ingénierie démocratique* pour des membres du Soviet suprême de l'Ukraine (*BAN*, n^o 83, p. 51).

V. Elections. Parlement. Responsabilité gouvernementale. Séance.

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Bibliographie*. L. Greilsamer et D. Schneidermann, Des juges à tout faire, *Le Monde*, 10/13-9 ; La justice et l'Etat, Actes du Colloque de la Fondation Jean-Jaurès, RPP, n^o 954, juillet 1991.

— *Aide juridique*. La loi 91-647 du 10-7 (p. 9170) organise l'accès à la justice et au droit.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Bibliographie.* CE : rapport public 1990, *EDCE*, n° 42, 1991.

— *Avis sur une question de droit nouvelle.* L'article 12 de la loi du 31-12-1987 a donné lieu, le 7-6, à une nouvelle application (cette *Chronique*, n° 52, p. 177) (p. 8824).

BICAMÉRISME

— *Bilan de la 2^e session ordinaire et de la 3^e session extraordinaire.* A leur issue, 39 lois ont été adoptées, 7 après recours à la CMP, et 8 sur décision définitive de l'AN (collectivité territoriale de Corse ; dotation de solidarité urbaine ; réforme hospitalière ; DMOS ; commissions d'enquête et de contrôle entre autres). Comme à l'accoutumée, le dernier mot des députés a provoqué la saisine du juge constitutionnel. L'autorisation de ratifier un engagement international a été donné à 9 reprises (accord de Schengen ; chaîne culturelle européenne avec les *Länder* allemands, notamment).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* Conseil économique et social : la décentralisation et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales, *JO*, brochure n° 4175, 1991 ; J.-Y. Faberon, Le statut des TOM, *PA*, 9-8.

— *Droit de l'information des conseillers municipaux.* Ce droit a été consacré, précise le ministre de l'intérieur, par la jurisprudence (CE, 9-11-1973, Commune de Pointe-à-Pitre, *Rec.*, p. 61). Il vise, notamment, la communication des documents préparatoires, dans un délai raisonnable.

— *Droit local.* L'application aux départements rhénan et mosellan du droit à congé pour les salariés membres d'une association, telle qu'elle résulte de la loi du 19-4-1908, n'est aucunement affectée, au cas particulier, a relevé le CC, lc 2-8 (décision 91-299 DC). Au demeurant, les associations de financement des partis politiques ressortissent au code civil local (art. 26 de la loi du 15-1-1990), rappelle le ministre de l'intérieur (AN, *Q*, p. 3187).

A-t-on suffisamment remarqué qu'il serait expédient d'ériger en *PFRLRL*, la loi du 1^{er}-6-1924, afin de consacrer le droit local ?

V. *Libertés publiques.*

— *Libre administration.* La suppression de l'affectation au profit de la ville de Paris du prélèvement sur le PMU n'a pas pour effet de restreindre ses ressources fiscales au point d'entraver sa libre administration, a estimé le CC (décision 91-298 DC), selon sa démarche habituelle (cette *Chronique*, n° 59, p. 195).

COMMISSIONS

— *Commissions spéciales.* Le Sénat a porté l'effectif des commissions spéciales à 37 membres le 29-6 (p. 2316), le maximum de 24 ayant paru insuffisant au groupe socialiste pour assurer la participation des sénateurs intéressés (art. 10 RS, déclaré conforme par la décision 91-295 DC du 23-7).

COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

— *Auditions publiques.* En application de la loi du 20-7 (voir ci-dessous), la commission d'enquête sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales sous la V^e République (cette *Chronique*, n° 59, p. 198) a décidé de procéder à des auditions publiques à partir du 17-9. Après l'audition du trésorier de la campagne de M. Lajoignie (PC), celle du trésorier de la campagne de M. Le Pen était prévue, mais c'est le président du Front national lui-même qui s'est présenté devant la commission, qui a refusé de l'entendre (*Le Monde*, 19-9). La seconde séance, le lendemain, a été consacrée à l'audition de la trésorière de la campagne de M. Barre, puis à celle de M. Nallet, trésorier de la campagne de M. Mitterrand, mais la troisième séance, le 24, a été occupée par une polémique entre l'opposition et les socialistes, tandis que le président de la commission, M. Jean-François Deniau (UDF), faisait savoir qu'il démissionnait (*Libération*, 25-9).

— *Commission de contrôle.* Sur la proposition des présidents des groupes de la majorité sénatoriale (v. *Ordre du jour*), la Haute Assemblée a décidé le 26-6 (p. 2171) la création d'une commission de contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen. Cette initiative anticipait de manière un peu insolite sur la discussion du projet autorisant l'approbation de ladite convention, fixée à l'ordre du jour du lendemain.

— *Modification de l'ordonnance du 17 novembre 1958.* La loi 91-698 du 20-7 (p. 9727) élargit sensiblement la proposition de résolution déposée par le président de l'AN et les présidents des groupes socialiste, RPR, UDF et UDC (n° 1951, 5-4-1991).

1° La distinction des commissions d'enquête et des commissions de contrôle est supprimée ; en conséquence les investigations menées par les commissions d'enquête portent soit « sur des faits déterminés », soit « sur la gestion des entreprises publiques ou des entreprises nationales » (cette simplification, introduite par le Sénat, est justifiée par le caractère, souvent artificiel dans la pratique, de la distinction).

2° Les membres en sont désignés « de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes », et non plus au scrutin majoritaire (cette modification introduite par le Sénat ne fait qu'entériner la pratique suivie).

3° Les sanctions visant le refus de comparaître ou de communiquer des documents sont aggravées : 3 000 à 50 000 F, et six mois à deux ans d'emprisonnement.

4° Les auditions sont publiques, selon des modalités fixées par les commissions elles-mêmes. Toutefois, elles peuvent décider le secret. L'application de la publicité aux commissions déjà constituées, et notamment à la commission sur le financement des partis politiques, a provoqué l'opposition du Sénat et entraîné l'adoption de la loi par l'AN statuant définitivement.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* *AIJC*, t. IV, 1988, 1990 et t. V, 1989, 1991 ; le cc, cette *Revue*, rééd., 1991 ; L. Favoreu, Modèle européen et modèle américain de justice constitutionnelle, *AIJC*, IV, p. 51, 1990, avec L. Philip, *GD*, Sirey, 6^e éd., 1991 : qui ajoute de l'excellence ; F. Luchaire, La protection des droits de l'homme par l'exception d'inconstitutionnalité, *Commentaire*, n° 55, 1991, p. 483 ; Cl. Emeri, Du conseil des sages à la cour des juges : l'irrésistible transmutation, *ibid.*, p. 491 ; M.-L. Pavia, La justice constitutionnelle en Europe, in *Cahiers d'études constitutionnelles et politiques de Montpellier I* (CERCOP), 1990, n° 3, p. 13 ; D. Rousseau, La constitutionnalité d'un statut propre à la Corse, *ibid.*, p. 190 ; Th. Renoux, L'apport du cc à l'application de la théorie de la séparation des pouvoirs, *D*, 1991, p. 169. Chr. Restier-Melleray : opinion publique et démocratie. Les débats parlementaires et la réforme de la saisine du cc, *RDP*, 1991, p. 1309 ; G. Schmitter, L'incompétence négative du législateur et des autorités administratives, *AIJC*, V, 1991, p. 137.

Chr. RFDC, 1991, p. 291.

Notes : L. Favoreu sous 91-290 DC, 9-5-1991, *RFDC*, 1991, p. 305 ; B. Genevois, *RFDA*, 1991, p. 943 ; F. Luchaire, *RDP*, 1991, p. 943 ; Chr. Houteer, *PA*, 5-7 ; C. Carpentier, *ibid.*, 10-7 ; S. Pierre-Caps, *RSA-MO*, n° 3, 1991, p. 141.

— *Décisions.*

9-7. Règlement applicable à la procédure suivie devant le CC pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs (p. 9136). V. *Contentieux électoral*.

91-293 DC, 23-7 (p. 9854 et 9871). Loi portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. V. *Libertés publiques. Loi et ci-après*.

91-295 DC, 23-7 (p. 9855). Résolution modifiant l'art. 10 RS. V. *Commissions*.

91-298 DC, 24-7 (p. 9920 et 9928). Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier. V. *Collectivités territoriales. Loi de finances et ci-après*.

91-294 DC, 25-7 (p. 10001 et 10005). Loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen. V. *Engagement international. République et ci-après*.

91-296 DC, 29-7 (p. 10162 et 10168). Loi portant diverses mesures d'ordre social. V. *Libertés publiques*.

91-297 DC, 29-7 (p. 10310 et 10312). Loi portant réforme hospitalière. V. *Libertés publiques*.

91-299 DC, 2-8 (p. 10473 et 10477). Loi relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique. V. *Collectivités territoriales. Libertés publiques et ci-après*.

91-1141 à 1144, 31-7 (p. 10391). AN, Paris 13°. V. *Contentieux électoral*.

— *Compétence*. Conformément à la jurisprudence *IVG* (15-1-1975, *GD*, p. 277), il n'appartient pas au juge constitutionnel, saisi sur la base de l'art. 61 C, d'apprécier la conformité de la loi aux stipulations d'un engagement international (91-293 DC, *Accès à la fonction publique*) ou aux actes pris par les institutions communautaires sur le fondement du traité de Rome (91-294 DC, Accord de Schengen et 91-298 DC, 24-7, *DDOEF*). Il lui revient, tout au plus, de s'assurer que la loi respecte le champ d'application de l'art. 55 C, selon la démarche traditionnelle. La loi d'autorisation de ratification d'un engagement international vaut examen de ce dernier (91-294 DC), en application du précédent du 17-7-1980. (*Convention franco-allemande d'entraide judiciaire, CCF*, n° 15, p. 170).

De même que le juge avait décliné un pouvoir de proposition, à l'instar du rôle consultatif du Conseil d'Etat (18-11-1986, *Circonscriptions électorales de l'AN, Rec.*, p. 167), il ne lui appartient de procéder à l'interprétation du texte qui lui est déféré que dans la mesure où cette interprétation est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité (91-298 DC, 24-7, *DDOEF*).

— *Condition des membres*. M. Mollet-Vieville, en sa qualité de président de l'Association française d'arbitrage, a accordé un entretien à *La Vie judiciaire* (25-6).

— *Condition du président.* La quête de l'Etat de droit est à l'origine de l'élection de M. Robert Badinter, le 11-9, à la présidence de la commission d'arbitrage de la CEE sur le conflit yougoslave (*Le Monde*, 13-9). Les cinq membres de cette commission, chefs de la juridiction constitutionnelle de leurs pays respectifs, préfigurent sans doute la Cour de la Grande Europe que le président Badinter appelle de ses vœux (cette *Chronique*, n° 59, p. 200). La commission a fixé son lieu principal de réunion au Palais-Royal.

Le président Badinter a commenté à Europe 1 sa mission vouée, une nouvelle fois, à la force du droit, le 23-9. V. G. de Sairigné, Robert Badinter. Au nom de la loi, *Le Point*, 28-9.

— *Procédure.* Outre la multiplication des saisines, liée à une certaine radicalisation du débat parlementaire, en contraste avec la langueur de l'année écoulée (v. *Bilan politique de la France*, 1991, p. 37), il n'est pas indifférent de noter qu'exceptionnellement le Conseil ne s'est pas prononcé sur la matière sensible des droits fondamentaux, en l'espèce la loi 91-646 du 10-7 (p. 9167) relative au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications. Il est vrai que, de façon inédite, le législateur s'est borné à consacrer la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (cette *Chronique*, n° 54, p. 198).

Mais, simultanément, la censure constructive à laquelle la Haute Instance s'était livrée (cette *Chronique*, n° 57, p. 187) était couronnée de succès, avec la mise en conformité de la loi 91-648 du 11-7 (p. 9177) relative à la réglementation des télécommunications.

Concernant la saisine, en dehors de celles d'origine corporatiste (91-296 DC, 91-298 DC), il y a lieu de relever l'absence de motivation d'un recours sénatorial, comme naguère (cette *Chronique*, n° 40, p. 167) (912-299 DC), et que, de façon topique, la porte étroite a été franchie par le président de l'association du droit d'asile, à l'occasion du recours intenté à la loi autorisant la ratification de l'accord de Schengen, comme naguère les Verts (*ibid.*, n° 56, p. 204). L'invitation lancée par le doyen Vedel (*La Vie judiciaire*, 11-3-1991), dans l'attente de la réception de l'exception d'inconstitutionnalité, a été entendue par les requérants et leurs juges (*Libération*, 26-7).

En outre, le contentieux électoral a été nourri par la première saisine de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (art. L. 52-15 du Code électoral) (31-7, AN, Paris 13°).

En dernière analyse, il n'est pas sans intérêt d'indiquer que le *considérant-balai* ne participe plus de la clause de style. L'*intermittence* prévaut depuis la décision 90-287 DC du 16-1-1991. Il s'agit sans doute de la difficulté d'adéquation rencontrée par le juge entre le dispositif et la réalité du contrôle opéré (v. B. Genevois, cette *Revue*, n° 59, p. 129). En revanche, le Conseil se réserve la possibilité de se livrer à un examen total de la loi déferée (91-290 DC, 9-5-1991 ; 91-294 DC, 25-7, *Accord de Schengen*), lorsqu'il se soucie de l'apurer, afin de se préserver de toutes difficultés ultérieures.

V. *Bicamérisme. Libertés publiques. Loi. Révision de la Constitution.*

CONSEIL DES MINISTRES

— *Périodicité.* Un seul conseil n'a pas été réuni par le Président de la République, le 14-8, à l'opposé de la tradition aoûtienne.

— *Inscription à l'ordre du jour.* Le projet de loi tendant à créer de nouveaux sièges de conseillers régionaux, consécutif au recensement de la population de 1990, a été finalement inscrit et délibéré au Conseil du 3-7 (*Le Monde*, 5-7) après qu'il en eut été distrait initialement (cette *Chronique*, n° 59, p. 201).

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Bibliographie.* M. Pochard (concl.) sous CE, 30-11-1990, *Elections cantonales de Chauffailles*, *RFDA*, 1991, p. 580 ; Th. Tuot (concl.) sous CE, 9-2-1990, *Elections municipales de Pouembout et de Lifou*, *ibid.*, p. 602 ; N. Chahid-Nourai, CE, 2-3-1990, *Chatelain*, *PA*, 12-7 (inéligibilité consécutive à un jugement de règlement judiciaire).

— *Procédure.* Par décision du 9-7, le règlement applicable à la procédure suivie devant le CC pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs a été modifié afin de tenir compte du rôle attribué à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCC) par la LO 90-383 du 10-5-1990 (cette *Chronique*, n° 55, p. 209). Aux termes de l'art. LO 136-1, cette commission saisit le Conseil du cas de tout candidat susceptible de se voir opposer le 2^e alinéa de l'art. LO 128 (inéligibilité du candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne, ou dont le compte a été rejeté à bon droit, ainsi que celui qui a dépassé le plafond des dépenses) : le Conseil « constate, le cas échéant, l'inéligibilité et, s'il s'agit du candidat proclamé élu, il le déclare, par la même décision, démissionnaire d'office ». Le règlement de procédure précise que la CNCC communique dans ce cas les pièces du dossier au CC et il organise l'information réciproque des deux instances : le secrétaire général du CC informe la CNCC de toute requête ; il lui communique les mémoires échangés par les parties lorsque le dépassement du plafond est invoqué et la CNCC lui communique ses décisions sur les comptes de campagne de tous les candidats des circonscriptions en cause.

— *Plafond des dépenses.* En déclarant conformes les dispositions de la LO du 10-5-1990 relatives au financement de la campagne pour l'élection des députés, la décision 90-273 DC avait souligné avec quelque insistance l'indépendance du Conseil, juge de l'élection, à l'égard de la position prise par la Commission nationale des comptes de campagne (cette *Chronique*,

n° 55, p. 209). La décision fort attendue sur la première application des nouvelles dispositions, rendue le 31-7 à l'occasion de l'élection partielle de la 13^e circonscription de Paris, confirme cette préoccupation d'indépendance, et paraît même l'étendre à l'égard de la volonté peu équivoque du législateur de sanctionner rigoureusement les prescriptions qu'il édictait.

On remarquera d'abord les difficultés pratiques que soulève l'exercice du contrôle conjugué de la CNCC et du Conseil. L'élection provoquée les 27-1 et 3-2-1991 par la démission de Mme Barzach a donné lieu à deux requêtes dans les délais de recours, et à la saisine du Conseil par la CNCC le 3-6 seulement, soit quatre mois après le scrutin : on peut imaginer les délais en cas d'élections générales...

La décision du 31-7 inflige un double désaveu à la CNCC, qui aurait péché par action et par omission. D'une part, « les éléments portés à la connaissance du CC sans avoir été produits devant la commission » exonèrent Mmes Barzach et Caradec, dont les comptes avaient été rejetés par la CNCC. En revanche, la CNCC avait approuvé le compte de M. Galy-Dejean, mais le Conseil y réintègre le coût de deux sondages qui, bien que payés par le RPR, avaient pour objet de « définir les voies et moyens » de sa propagande électorale et doivent donc figurer dans ses dépenses électorales, lesquelles se montent à 701 962 F, alors que le plafond légal est fixé à 500 000 F par l'art. L. 52-11 (v. *Sondages*).

Toutefois, le Conseil n'en tire pas la conséquence en prononçant l'inéligibilité de M. Galy-Dejean et en annulant l'élection. Il estime en effet que la LO du 15-1-1990 « ne comporte, ni dans son texte, ni dans les débats qui ont précédé son adoption, aucune précision sur le rattachement des sondages d'opinion aux dépenses électorales ; qu'il y avait donc lieu à interprétation du texte ; que, dans ces conditions, le dépassement du plafond (...) ne justifie pas que soit prononcée l'inéligibilité de M. Galy-Dejean ». Mais qu'avait donc fait le Conseil, sinon interpréter la LO pour affirmer que le montant des dépenses était supérieur à celui qu'avait admis la CNCC ? Ou bien les sondages en question entrent-ils bien dans les dépenses électorales, ou ils n'y entrent pas !

Cette surprenante contradiction trouve son explication dans un considérant intercalé, par lequel le Conseil, invoquant les termes de l'art. LO 128 du code électoral (« peut être déclaré inéligible... celui qui a dépassé le plafond des dépenses électorales »), en conclut que « le juge de l'élection dispose... d'une marge d'appréciation pour déterminer l'incidence sur la régularité de l'élection d'un député du dépassement par l'intéressé du plafond des dépenses électorales ». Mais il applique cette « marge d'appréciation » à l'interprétation de la loi et non à l'examen de l'incidence de sa violation. Est-ce parce que cet examen aurait signifié que l'art. LO 128 ne changeait rien à la jurisprudence classique dont la décision Tapie/Tessier du 11-5-1989 (cette *Chronique*, n° 51, p. 180) avait fait application en la matière antérieurement à la nouvelle rédaction de l'art. LO 128 ? Ou parce que l'inéligibilité du candidat élu paraissait disproportionnée en l'espèce ? En tout cas, une occasion perdue pour établir la crédibilité de la limitation des dépenses électorales.

DROIT COMMUNAUTAIRE

— *Bibliographie.* CE, Le droit communautaire et les exigences de sa transcription en droit interne, Rapport public, 1990, *EDCE*, 1991, p. 11.

Concl. M.-D. Hagelsteen : sous CE, 11-1-1991, *SA Morgane, RFDA*, 1991, p. 652 (incompatibilité d'un texte avec une directive communautaire).

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* P. Avril et J. Gicquel, *Lexique. Droit constitutionnel*, PUF, 3^e éd., 1991 ; B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, A. Colin, 10^e éd., 1991 ; O. Duhamel, *Le pouvoir politique en France. Droit constitutionnel*, PUF, 1991 ; J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien*, 11^e éd., 1991 ; G. Koubi et R. Romi, *Etat, constitution, loi*, Ed. de l'Espace européen, 1991 ; *Droit constitutionnel et institutions politiques. Annales du droit Dalloz*, Dalloz, 1991 : sujets et corrigés de la première session 1991, *DEUG droit* ; L. Favoreu, M. Guénaire, S. Rials, D. Rousseau, M. Tropper, Le droit contre la politique, *Le Débat*, n^o 64, mars-avril 1991.

— *Information.* Sous la présidence de Patrice Gélard, le III^e Congrès de l'Association internationale de droit constitutionnel s'est tenu à Varsovie du 2 au 5-9.

ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* Y. Gaudemet, *Les élections locales*, Dalloz, 1991 ; J. Jaffré, Les cinq bouleversements du système politique, *Le Monde*, 26-9 ; M. Verpeaux, La loi 90-1103 du 11-12-1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et régionaux : un texte technique, des questions fondamentales, *PA*, 25-9.

— *Election législative partielle.* La démission de la remplaçante de M. Clauve Evin (v. *Assemblée nationale*) a provoqué une élection partielle en Loire-Atlantique (8^e) les 15 et 22-9 à l'issue de laquelle l'ancien ministre des affaires sociales a retrouvé son siège par 12 460 voix contre 12 091 à son concurrent RPR. Il l'avait battu, le 12-6-1988, par 29 895 voix contre 14 535, l'abstention étant passée de 36,55 % à 60,81 %.

— *Recommandation.* En vue des futures élections locales de mars 1992, le CSA a publié une recommandation 91-2 du 25-7 (p. 10648),

en vue d'assurer le respect du principe de pluralisme des courants de pensée et d'opinion.

V. République.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Devoir de l'Etat*. Le CC a été appelé à se prononcer sur la mission dévolue à la puissance publique (91-294 DC, 25-7, *Accord de Schengen*).

I. Parallèlement au *respect des institutions, la continuité de la vie de la nation et la garantie des droits et libertés des citoyens* (*Abolition de la peine de mort*, 22-5-1985, cette *Chronique*, n° 35, p. 184), il appartient, selon le juge, aux divers organes de l'Etat dans le cadre de leurs compétences respectives de *veiller à l'application des conventions internationales* (86-216 DC, 3-9-1986, *Entrée et séjour des étrangers, Rec.*, p. 135 ; 91-293 DC, 23-7, *Accès à la fonction publique*). Nul doute que les juges ordinaires y puisent une raison supplémentaire d'affirmer le contrôle de conventionnalité de la loi (cette *Chronique*, n° 59, p. 204), au moment même où la Haute Instance réitère son refus d'agir sur le fondement de l'article 61 C, tant à l'égard du droit international que du droit communautaire.

II. A l'invitation de l'auteur de la saisine, dont on louera volontiers la pertinence juridique, le CC devait se livrer, par la suite, à un examen de contrôle du *devoir de l'Etat*, concernant la loi autorisant la convention d'application de l'accord de Schengen de 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (91-294 DC, 25-7).

Tout à tout, il a considéré que le franchissement des frontières (critère de la compétence territoriale de l'Etat), qui n'équivaut ni à leur suppression, ni à leur modification, n'affecte nullement le *respect des institutions*.

Quant à la *continuité de la vie nationale*, elle ne saurait être mise en cause, dès lors que la suppression du contrôle des personnes aux « frontières intérieures », laquelle n'est pas absolue, vaut translation et harmonisation aux « frontières externes » des Etats signataires. Un régime commun de visas de courte durée, dont la modification requiert l'accord de ceux-ci, en témoigne.

La garantie des droits et libertés des citoyens demeure en l'état. Le principe de libre circulation implique le maintien des mesures de contrôle aux « frontières externes », sans préjudice du rétablissement des contrôles nationaux en vue de la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité nationale. Concernant la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs garantis à certaines catégories de personne (al. II du préambule de 1946), l'argumentation doit être regardée ici comme *inopérante*, a précisé le juge.

III. Pour faire bonne mesure, les requérants devaient décocher la flèche du Parthe, en un mot, le *transfert de souveraineté* imposé, qui impli-

querait, au préalable, une révision de la Constitution (art. 54 C), par opposition à la *limitation de souveraineté* librement acceptée, selon le *distinguo* opéré par le CC, le 30-12-1976 (*Parlement européen, GD*, p. 320).

Au terme de ses investigations, le Conseil ne devait que constater l'état de dépendance *volontaire* entre les Etats signataires, à l'image de l'amour, si l'on ose dire, qu'il s'agisse de la durée de séjour des étrangers (art. 20 de la convention) ; de la déclaration des personnes autres que les ressortissants des Etats de la CEE auprès des autorités nationales (art. 22) ; du droit d'asile (al. 4 du préambule de 1946) qui demeure de la compétence d'une seule partie contractante, selon son droit national (art. 32) ; ou de la réglementation de l'observation transfrontalière (art. 40) subordonnée à l'autorisation de l'autre partie contractante intéressée, conformément à une demande préalable d'entraide judiciaire. Un raisonnement analogue vaut pour l'extradition (art. 61 et 63), qui étend les stipulations de la Convention européenne d'extradition du 13-9-1957.

En dernier lieu, la procédure de poursuite transfrontalière (art. 41) n'aboutit pas à un *transfert de souveraineté*, dès lors qu'elle n'est *ni générale, ni discrétionnaire*. A preuve, ses modalités d'exercice : elle est limitée à des hypothèses où *il y a soit des infractions flagrantes d'une particulière gravité, soit une volonté de la part de la personne poursuivie de se soustraire à la justice de son pays*. En outre, les agents poursuivant sont privés des droits d'interpellation et d'entrée dans les domiciles et lieux non accessibles au public. Il n'est pas dérogé, par ailleurs, au cas d'espèce, à la sauvegarde de la liberté individuelle et des droits de la défense.

La *réciprocité* qui préside, au surplus, à la modification de la convention, dans le respect des règles du droit national, couvre l'absence de référence à une clause de retrait, laquelle ne saurait être, dès lors, à l'origine d'un abandon de souveraineté.

Dans le même esprit, le juge devait réfuter l'argumentation développée à propos du comité exécutif chargé de veiller à l'application de l'accord de Schengen (art. 132), qui statue à l'*unanimité*, et dont les décisions ne comportent aucun effet direct sur les territoires des parties contractantes.

La loi 91-737 du 30-7 (p. 10192) a été promulguée, dans ces conditions.

V. Conseil constitutionnel. République.

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ

— *Irrecevabilité partielle*. Au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, M. Descours (RPR) a opposé, le 24-6, l'exception d'irrecevabilité aux sept premiers articles du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, au motif que le nouveau régime conventionnel qu'ils instituent menacerait le respect des garanties fondamentales accordées aux pro-

fessions de santé et aux partenaires sociaux. L'exception a été adoptée (p. 2024). Le cc, auquel la loi a été déferée pour ce motif, n'a pas suivi les requérants (91-296 DC du 29-7).

GOUVERNEMENT

— *Bibliographie.* D. Chagnollaud, *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires*, Fayard, 1991 : étude éclairante d'un groupe public de pression.

— *Composition.* Le décret du 22-7 étend les attributions de M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat à la famille et aux personnes âgées, aux rapatriés (p. 9727) (cette *Chronique*, n° 59, p. 205).

En réponse à une question, le Premier ministre indique, bien que la composition relève en dernier ressort du Président de la République, que la tradition, en la matière, dépend des priorités de l'action gouvernementale (AN, Q, p. 2849). La tentative opérée, on le sait, par la loi du 20 juin 1920, posant le principe que les créations de ministères et de sous-secrétariats d'Etat résulteraient d'une loi, est demeurée vaine.

— *Condition des membres.* Pour diffamation publique, sur instruction du garde des Sceaux, et à la demande de M. Pierre Joxe, ministre de la défense, la justice a engagé des poursuites, le 11-7, contre des responsables du Front national (*Le Monde*, 13-7).

De son côté, M. Michel Charasse, après avoir mis en cause la situation fiscale de M. Christian Estrosi (député RPR des Alpes-Maritimes), le 15-7 (*ibid.*, 17-7), a été l'objet d'une citation directe pour chantage devant le tribunal correctionnel de Nice, le 19-7 (*ibid.*, 21/22-7). Le ministère public devait soulever l'incompétence de la juridiction, le 26-9 (*ibid.*, 28-9), conformément à la jurisprudence *Jack Ralite* de la Cour de cassation (30 mai 1986, cette *Chronique*, n° 39, p. 169). L'affaire est en délibéré.

— *Solidarité.* L'expulsion de l'opposant marocain Abdelmoumen Diori ayant choqué et indigné M. Kouchner à A2, le 24-6 (*Le Monde*, 26-6), le ministre de l'intérieur, M. Marchand, lui a reproché à RTL, le lendemain, de manquer à la solidarité gouvernementale (*ibid.*, 27-6). La politique économique de Mme Cresson a été critiquée, fût-ce par euphémismes, par M. Jospin, lors de la réunion de son courant à Alfortville, le 22-9 (*ibid.*, 24-9).

Pour sa part, M. Brice Lalonde, ministre de l'environnement, a déclaré aux *Echos* (26-6) : « Si je n'ai pas les moyens de ma politique des déchets avant la fin de l'année, il n'y a pas de raison que je reste au Gouvernement. » Il a renouvelé cette menace, le 28, au Forum de RMC.

V. *Conseil des ministres. Loi. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

GROUPES

— *Exclusions*. Le groupe UDC a exclu le 3-7 MM. Gérard Vignoble (Nord) et Jean-Jacques Jégou (Val-de-Marne) qui avaient voté la réforme hospitalière (*Libération*, 4-7).

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Irresponsabilité*. La cour d'appel de Versailles a relaxé, le 2-7 (*Le Monde*, 4-7), M. Jean-Marie Le Pen des fins de poursuite d'injures publiques envers un ministre (M. Durafour) à la suite d'un jeu de mots. A l'inverse du jugement du tribunal correctionnel de Nanterre (cette *Chronique*, n° 58, p. 141), la cour a estimé que l'expression *de fin de repas* incriminée constituait un calembour et non une injure.

La Chambre criminelle de la Cour de cassation a désigné, le 18-9 (*Le Monde*, 21-9), le juge d'instruction du tribunal d'Orléans pour instruire un dossier en matière d'incitation à la haine raciale à l'endroit de M. Jacques Chirac qui, le 19-6 (cette *Chronique*, n° 59, p. 192), avait parlé de *l'odeur* des immigrés.

IRRECEVABILITÉS

— *Article 41 C*. Apparemment tombé en désuétude depuis 1980 (à l'exception de son application en rafale, pour surmonter l'obstruction, lors de l'examen par le Sénat de la loi sur la liberté de communication en juillet 1986), l'art. 41 C a été opposé le 27-6 par Mme Guigou à six amendements déposés par le groupe sénatorial communiste au projet autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen. Le ministre délégué aux affaires européennes a repris à ce propos l'argumentation développée par le Gouvernement en 1963 et en 1977 devant le Sénat, dont le règlement est muet sur le droit d'amendement en la matière (v. notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988, p. 200). Le président confirma l'irrecevabilité et refusa la parole à M. Lederman qui voulait répondre au ministre (p. 2221).

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie*. Y. Madiot, *Droits de l'homme*, 2^e éd., 1991, Masson ; Ph. Terneyre, Le CE et la valeur juridique des droits sociaux proclamés dans le préambule de la Constitution du 27-10-1946, *RFDC*, 1991, p. 317, avec A. Roux, Principe d'égalité et droit de suffrage : en France, table ronde internationale, Aix-en-Provence, 1989, *AIJC*, V, 1989, 1990, p. 249.

Concl. R. Abraham sous CE, 19-4-1991, *Belgacem*, Mme Naima Babas, *RFDA*, 1991, p. 497.

Notes : P. Kayser et Th. Renoux sous Paris, 1^{re} ch. d'accusation, 18-10-1990 (écoutes téléphoniques), *RFDC*, 1991, p. 331 ; X. Prétot, sous CE, 19-4-1991, *Belgacem, D*, 1991, p. 339.

— *Droit à la protection de la santé*. La décision 91-296 DC (*DMOS*) indique qu'il incombe au législateur comme à l'autorité réglementaire, selon leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes posés par le 11^e alinéa du préambule,] ses] modalités concrètes d'application.

— *Droit à un jugement dans un délai raisonnable*. Une fois de plus (cette *Chronique*, n° 53, p. 180), la lenteur de la procédure a été prise à défaut par la Cour européenne des droits de l'homme. Le recours intenté par Mme Monique Letellier concernait la durée excessive de la détention provisoire qu'elle avait subie (*Le Monde*, 4-7).

— *Egalité devant la loi*. Le CC a estimé, le 23-7 (décision 91-293 DC, p. 9854), que l'accès des ressortissants des États membres de la CEE, autres que la France, aux corps, cadres et emplois de la fonction publique, dont les attributions sont *séparables de l'exercice de la souveraineté ou ne comportent aucune participation à l'exercice de prérogatives de puissance publique* (nouvel art. 5 bis de la loi du 13-7-1983 portant droits et obligations des fonctionnaires), ne méconnaît nullement le principe de l'égalité admissibilité de tous aux emplois publics (art. 6 de la Déclaration de 1789). En effet, ces dispositions ne sauraient être interprétées comme réservant aux seuls nationaux l'application du principe qu'elles énoncent. Si l'affirmation est accordée, sans conteste, à la portée universelle et éternelle de la Déclaration, on peut se demander fort légitimement si, jusqu'à ce jour, à l'exception des professeurs associés d'université, la disposition n'avait pas été interprétée au seul bénéfice des nationaux. Un *PFRLR* ignoré ?

En outre, le législateur, en édictant les conditions générales d'accès à la fonction publique nationale (art. 34 C), ne s'est pas situé en deçà de sa compétence. La loi 91-715 du 26-7 (p. 9952) a été promulguée.

— *Egalité devant la loi (suite)*. Telle une antienne (cette *Chronique*, n° 59, p. 211), le CC a formulé les conditions auxquelles une dérogation à ce principe peut être apportée, à titre exceptionnel. C'est ainsi, qu'au terme d'une investigation, il a censuré, le 29-7 (décision 91-297 DC), la disposition de la loi portant réforme hospitalière qui opérait une distinction des modes de nomination des chefs de service et des chefs de département d'une même discipline (art. L. 714-21, al. 1^{er}, 2^e et 6 du code de la santé publique).

En revanche, s'agissant de modalités du mécanisme du tiers-payant, le juge a considéré, le 29-7 (décision 91-296 DC), que la situation des assurés pouvant varier en fonction du régime d'assurance maladie obligatoire, justifiait des différences de traitement (art. L. 163-13-1 du code de la Sécurité sociale). Dans cet esprit, il a été fait bonne justice du grief tiré de

la répartition par zone géographique des frais d'analyses et d'examens de laboratoires (art. L. 162-14-2).

— *Egalité des sexes.* La Cour de justice des Communautés européennes a jugé, le 25-7, que l'interdiction du travail de nuit des femmes, telle qu'elle figure en droit français, était contraire à la directive européenne relative à l'égalité des sexes (*Le Monde*, 4/5-8). Europe du progrès social ou des marchands ?

— *Informatique et liberté.* Le rapport annuel d'activité de la CNIL fait apparaître une augmentation de l'ordre de 50 % des saisines émanant des citoyens (*Le Monde*, 27-6). Dans le même temps, la Commission a demandé au ministère de l'éducation nationale, notamment, de revoir dans les meilleurs délais son service minitel (*ibid.*, 15-7).

— *Liberté d'association.* Au motif qu'elle « concerne la liberté d'association » et qu'il « paraît souhaitable que le Conseil puisse en examiner l'ensemble des dispositions », les sénateurs ont déféré au CC la loi relative au congé de représentation en faveur des associations et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique. A cette motivation sommaire, la décision 91-229 DC du 2-8 répond en procédant à un scrupuleux examen dont il ressort que les règles applicables au congé de représentation reposent sur des critères objectifs et ne portent en rien atteinte à la liberté d'association, non plus qu'au droit local d'Alsace-Moselle ; qu'il en va de même pour la déclaration préalable des organismes faisant appel à la générosité publique, qui ne confère pas au préfet un pouvoir d'autorisation mais a valeur de simple information, et pour l'obligation d'établir un compte d'emploi soumis au contrôle de la Cour des comptes selon des règles spécifiques respectant la liberté d'association.

La publication des statuts de l'association varoise du Manifeste contre le Front national a été refusée par le directeur des Journaux officiels, et non par le préfet, précise un communiqué du ministère de l'intérieur, en raison de leur caractère diffamatoire. Le ministre de l'intérieur a donné instruction de les publier (*Le Monde*, 4/5-8).

— *Respect de la vie privée.* La loi 91-646 du 10-7 (p. 9167, *Rect.*, p. 10617) opère une mise en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme, après que la France eut été condamnée naguère (cette *Chronique*, n° 54, p. 198).

I. A prendre les choses dans l'ensemble, le Premier ministre a été animé par le souci de briser le tabou (AN, p. 3122) des écoutes téléphoniques par la recherche d'un équilibre entre la protection des libertés publiques et celle de la sécurité nationale, en distinguant entre les interceptions de nature judiciaire et les interceptions administratives, dites de sécurité.

Au premier cas, seul le juge d'instruction en matière criminelle ou correctionnelle, pour une peine encourue égale ou supérieure à deux ans,

lorsque les nécessités de l'information l'exigent, est habilité à les prescrire (nouvel art. 100 du code de procédure pénale).

Au second cas, les interceptions ne pourront être diligentées, à titre exceptionnel, en vue de la recherche des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France ou la prévention du terrorisme ou la reconstitution de groupements dissous en application de la loi du 10-1-1936 (art. 3 de la loi), que par une décision écrite et motivée du Premier ministre, sur proposition écrite et motivée du ministre de l'intérieur, ou de la défense ou chargé des douanes (art. 4).

II. Le contrôle des interceptions judiciaires ressortit aux règles du droit commun ; celui des interceptions de sécurité est confié à une autorité administrative indépendante : la *Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité* (art. 13). Cette dernière est composée de 3 membres : le président, nommé par le chef de l'Etat, un député et un sénateur choisis par chaque président d'assemblée parlementaire. Ladite Commission reçoit communication, dans le délai de quarante-huit heures, de la décision du Premier ministre et, en cas de doute sur sa légalité, adresse une recommandation en vue de la cessation de l'interception (art. 14). Elle peut agir *proprio motu* ou sur réclamation de toute personne ayant intérêt à agir (art. 15). Elle publie enfin un rapport annuel d'activités, qui est rendu public (art. 19).

Il résulte de ce qui précède, que *le secret des correspondances émises par la voie des télécommunications est garanti par la loi* et qu'il ne peut lui être porté atteinte que par l'autorité publique, *dans les seuls cas de nécessité d'intérêt public* (art. 1^{er}). Par ailleurs, le GIC (Groupement interministériel de contrôle) placé sous l'autorité du Premier ministre depuis 1960 et installé au 51 bis, boulevard de Latour-Maubourg à Paris, reçoit enfin une existence légale (v. *Le Monde*, 16-5 et 9/10-6-1991).

V. *Conseil constitutionnel. Parlement. Président de la République. Révision de la Constitution.*

LOI

— *Bibliographie.* Les missions d'information chargées de l'évaluation d'une législation, *BAN*, 83, p. 29.

— *Bonne méthode législative.* Le décret 91-902 du 6-9 porte publication de l'ord. 45-2658 du 2-11-1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Une heureuse initiative en vue de l'accessibilité aux normes juridiques.

— *Codification.* Le garde des sceaux dresse le bilan de l'activité de la Commission supérieure de la codification (cette *Chronique*, n° 52, p. 192) (*AN, Q*, p. 2963).

— *Conformité de la loi portant diverses mesures d'ordre social.* A l'issue de son examen par le CC, la loi 91-738 du 31-7 (p. 10192) a été promulguée, après avoir repoussé notamment le grief d'incompétence négative.

— *Conformité de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.* La décision *DOEF* (91-298 DC, 24-7) se prononce, entre autres éléments, sur la portée de la non-rétroactivité, en matière fiscale, que sous-tend un combat de l'administration fiscale dont on connaît la légendaire pugnacité.

Si l'intérêt général autorise à ce qu'il soit dérogé aux dispositions de valeur législative du code civil, une double limite est apportée.

Conformément au principe de non-rétroactivité des lois répressives (art. 8 de la Déclaration 1789), une sanction ne peut être infligée *en raison d'agissements antérieurs à la publication des nouvelles dispositions qui ne tombaient pas également sous le coup de la loi ancienne.* Cette interprétation vaut aussi à l'égard des contribuables, dont les droits ont été reconnus par une décision de justice passée en force de chose jugée ou bénéficiant d'une prescription légalement acquise à la date de l'entrée en vigueur de la loi. La loi 91-716 du 26-7 a été promulguée (p. 9955).

V. CC. Engagement international. Libertés publiques.

— *Conformité de la loi portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.* La loi 91-715 du 26-7 (p. 9952) a été promulguée, après déclaration de conformité du CC (91-293 DC), s'agissant de l'accès des ressortissants des États membres de la CEE, autres que la France, à la fonction publique (art. 2).

— *Conformité de la loi portant réforme hospitalière.* Après censure d'une disposition méconnaissant le principe d'égalité, la loi 91-748 du 31-7 (p. 10255) a été promulguée.

— *Conformité de la loi relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.* Vingt ans après la décision fondatrice, selon Louis Favoreu, du 16-7-1971, le CC a reconnu la conformité de la loi (décision 91-299). La loi 91-772 du 7-8 a été promulguée (p. 10616).

— *Mise en cause de l'inflation législative.* Le CE, à l'occasion de son rapport annuel, a dénoncé cette *facilité*, qu'une circulaire de M. Rocard du 25-5-1988 entendait juguler (cette *Chronique*, n° 47, p. 198), au moment où la transposition en droit français des directives communautaires s'accroît (*EDCE*, n° 42, p. 23).

— *Modification et abrogation.* De manière classique (cette *Chronique*, n° 30, p. 171), le CC rappelle (91-291 DC, *DMOS*) qu'il est à tout moment loisible au législateur statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier

des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; que l'exercice de ce pouvoir ne doit cependant pas aboutir à priver de garanties légales des principes de valeur constitutionnelle.

V. *Engagement international. Loi de finances.*

LOI DE FINANCES

— *Compétence concurrente entre la loi ordinaire et la loi de finances rectificative en matière fiscale.* La décision du 4-6-1984 (*Ratification des ordonnances en matière financière*, cette *Chronique*, n° 31, p. 186) a fait jurisprudence.

Statuant sur la conformité externe de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, le Conseil a jugé, à cet effet, le 24-7 (91-298 DC) que, de la combinaison entre les dispositions de l'art. 34 C et de l'art. 2, al. 4 de l'ord. du 2-1-1959, il résulte que *les dispositions fiscales ne sont pas au nombre de celles qui sont réservées à la compétence exclusive des lois de finances et qu'elles peuvent figurer aussi bien dans un texte de loi présentant ce caractère que dans un texte législatif qui en est dépourvu* (v. en ce sens, R. Muzellec, in *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, 1991, t. II, p. 1018).

D'autant, ajoute le Conseil, dans un geste de sollicitude à l'égard des parlementaires, que réserver aux seules lois de finances les ressources fiscales, en cours d'année, résorberait leur initiative au seul droit d'amendement, contrairement aux art. 39 et 40 C, *puisque les lois de finances ne peuvent être présentées que par le Gouvernement.*

— *Dépôt d'une loi de finances rectificative.* La décision 91-298 DC précitée enrichit le droit procédural en indiquant, de manière didactique, les circonstances au vu desquelles le Gouvernement est tenu d'y procéder. Deux séries d'hypothèses sont retenues : d'une part, *lorsqu'il y a intervention en cours d'exercice, soit de décrets d'avance* (art. 10 et 11 de l'ord. du 2-1-1959), *soit d'arrêtés d'annulation de crédits* (art. 13), *soit de mesures affectant l'exécution du budget* ; d'autre part, lorsqu'il apparaît que *les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées.*

Au cas particulier, la loi ne procède à la ratification ni de décrets d'avance ni d'arrêtés d'annulation de crédits. Cependant, les mesures prises ou qui le seraient devront faire l'objet, en temps utile, d'un projet de loi de finances rectificative. La boucle sera ainsi bouclée, dans le respect mutuel des compétences.

V. *Libertés publiques. Parlementaires.*

OPPOSITION

— *Mission*. Porteur d'un message du Président de la République, le président de la commission sénatoriale des affaires étrangères, M. Lecanuet (UC), s'est rendu à Moscou le 22-8 avec son homologue de l'Assemblée, M. Vauzelle (S) (Sénat, rapport n° 474).

ORDRE DU JOUR

— *Bibliographie*. P. Le Mire, L'ordre du jour sous la V^e République, *RFDC*, 1991, p. 195.

— *Discussion immédiate*. En application de l'art. 30 RS, les présidents des groupes de la majorité sénatoriale ont demandé le 26-6 la discussion immédiate de leur proposition de résolution tendant à la création d'une commission de contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application des accords de Schengen (p. 2125). Après l'appel des 30 signataires de la demande, la proposition a été discutée et adoptée en fin de séance, à l'issue de l'examen des textes inscrits à l'ordre du jour prioritaire. Déjà utilisée en 1984 pour la création d'une commission de contrôle sur la Nouvelle-Calédonie (cette *Chronique*, n° 33, p. 170), cette procédure avait été appliquée la dernière fois le 20-6-1990 pour une proposition de loi tendant à réformer le code de la nationalité (*ibid.*, n° 55, p. 217).

V. Commissions d'enquête et de contrôle.

PARLEMENT

— *Bibliographie*. S. Pierré-Caps, L'adaptation du Parlement français au système communautaire, *RFDC*, 1991, p. 233 ; Les relations entre le Parlement et la Cour des comptes, *BAN*, 84, p. 10.

— *Condition*. A l'occasion d'un déplacement à Prague, le 4-9, le président Fabius a déploré que le Parlement soit *un théâtre d'ombres négligé et parfois méprisé*, à l'opposé de pays dans lesquels *les citoyens font la chaîne avec leurs mains et avec leur corps pour défendre le Parlement* (*Le Monde*, 6-9).

— *Présidents des assemblées*. Chacun d'entre eux nomme un député et un sénateur, pour la durée de la législature et après chaque renouvellement partiel, à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, instituée par la loi 91-646 du 10-7 (art. 13) relative au secret des correspondances émises par la voie des communications.

Pour sa part, M. Laurent Fabius a été appelé à présider, le 24-9, le pôle européen du *Worldwatch Institute*, lieu de réflexion indépendant sur l'étude de l'environnement global (*Le Monde*, 25-9).

PARLEMENTAIRES

— *Absentéisme*. Tandis que M. Poperen exprimait les regrets du Gouvernement, le 2-7 (p. 3933), pour l'absence de ministres lors de la clôture de la session ordinaire, M. Lang a cru devoir déplorer, à l'issue du conseil des ministres, le 3-7, que *les groupes politiques manquent au rendez-vous lorsqu'il leur est proposé par le président de l'Assemblée nationale une réforme de moralisation du régime parlementaire* ; le vote personnel, en l'occurrence (*Le Monde*, 5-7).

— *Condition*. M. Pons, président du groupe RPR à l'Assemblée a adressé, le 4-7, une lettre au président Laurent Fabius lui demandant de rappeler le Premier ministre à une *attitude plus responsable* à l'égard des députés et une *meilleure maîtrise de [ses] assertions*, à la suite d'un entretien accordé à *Paris-Match*, le 5-7, dans lequel l'attitude d'élus en séance était mise en cause (*Le Monde*, 6-7).

Les déclarations de M. Charasse relatives à la situation fiscale de M. Estori, député RPR des Alpes-Maritimes, seront à l'origine d'une seconde missive, dans laquelle M. Pons a prié M. Fabius qu'il *exige* des excuses du ministre (*ibid.*, 19-7).

PARTIS POLITIQUES

— *Financement privé*. Par décisions du 14-6 (p. 8248), la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a donné son agrément à six associations départementales de financement du RPR et du PS, ainsi qu'à celle des Verts de Haute-Normandie ; du 11-7, elle a pris acte de la modification du siège social d'une association agréée (p. 10728) et donné agrément de onze associations (p. 10519) ; du 13-9 (p. 12733), agrément de treize associations, dont celle du parti pour la défense des animaux...

PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie*. J.-L. Andreani et Th. Bréhier, Les débuts cahotants de la maison Cresson, *Le Monde*, 18/19-7 ; A. Chaussebourg, L'apprenti et son maître, *ibid.*, 16-7.

— *Non-événement.* L'intérim du Premier ministre ne s'est pas présenté au cours des vacances, par suite de la pérennité des conseils des ministres, en dehors de celui du 14-8.

— *Conception.* Dans une déclaration à *Paris-Match* (11-7), Mme Edith Cresson a déclaré : *La nomination d'une femme comme Premier ministre accorde enfin la réalité du pouvoir et l'esprit de la langue... Si on veut avoir un Premier ministre qui soit une tête d'œuf, on a l'embarras du choix... Je résiste à tout. Je suis inoxydable ! Si l'intérêt de la France est en jeu, personne ne peut me faire changer d'avis.*

Quant à la marionnette *Amabotte* du *Bébête Show*, elle pose un véritable problème : *Ce personnage est grotesque... C'est toutes les caricatures que l'on véhicule sur les femmes* (déclaration à l'association de la presse anglo-américaine, le 8-7) (*Le Monde*, 10-7).

A TF1, la veille (*ibid.*), l'intéressée avait observé : *J'ai pour mission de gouverner, et c'est ce que je ferai. Vouloir à tout prix être populaire parce qu'on poursuit un but qui est d'être Président de la République, ce qui est le cas... pratiquement tous [les premiers ministres] jusqu'ici... je ne crois pas que ce soit rendre service aux Français.*

— *Méthode.* M. Jack Lang, en sa qualité de porte-parole du Gouvernement a déclaré, le 18-7, à l'issue du conseil des ministres : *L'originalité du Gouvernement animé par Mme Cresson, c'est cette volonté de ne pas perdre de temps pour assurer l'application rapide des décisions arrêtées par le Gouvernement... Mme Cresson a décidé elle-même d'organiser sous sa présidence, des réunions de suivi destinées à évaluer semaine après semaine les résultats des décisions arrêtées... On a beaucoup parlé de parler franc, je dirais que c'est aujourd'hui l'agir franc qui devrait attirer davantage l'attention* (*Le Monde*, 20-7).

Par ailleurs, les ministres et des secrétaires d'Etat ont été conviés successivement à des déjeuners de travail à Matignon, les 29-7, 1^{er} et 5-8) (*ibid.*, 31-7 et 3 et 7-8), en vue de débattre d'une réforme éventuelle des modes de scrutin locaux et sénatoriaux.

— *Réunions du cabinet.* Le Premier ministre a réuni l'ensemble de ses collaborateurs, le 17-7 (*Libération*, 17-7), au pavillon de la Lanterne à Versailles. Ultérieurement, elle devait procéder à sa réorganisation avec la mise en place de 9 *coordinateurs de cellule*, qui assistent le directeur et le directeur adjoint (arrêté du 20-9, p. 12398).

— *Rôle.* Mme Edith Cresson à TF1, le 8-7 (*Le Monde*, 10-7), a défini sa fonction : *Ou bien les ministres obéissent à des arbitrages, ou bien ils ne pourront pas rester, c'est tout à fait clair... un Premier ministre ne doit penser qu'à une chose, c'est à gouverner la France. Il doit se lever le matin en pensant à ça, s'endormir le soir en pensant à ça et éventuellement en rêver la nuit. Il ne doit faire que ça.*

V. Gouvernement. Président de la République.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* M. Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799*, PUF, 1991, coll. « Les grandes thèses du droit français ».

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* F. Bouthillon, Méditation sur François Mitterrand, *Commentaire*, n° 55, 1991, p. 499.

— *Attribution.* Le Président de la République nomme le président de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité, créée par la loi 91-646 du 10-7 relative au secret des correspondances par voie des télécommunications (art. 13), sur une liste de quatre noms établie conjointement par le vice-président du Conseil d'Etat et le 1^{er} président de la Cour de cassation.

— *Chef des armées.* Un détachement aéroterrestre a été déployé en Turquie, le 25-7 (*Le Monde*, 26-7), dans le cadre de la participation à la force multinationale de protection des Kurdes, en Irak (cette *Chronique*, n° 59). De la même manière, des troupes aéroportées ont été dépêchées, le 24-9, au Zaïre, en vue de protéger les ressortissants français (*Le Monde*, 26-9).

Le Président a pris, par ailleurs, la décision de renoncer à poursuivre le programme de missiles nucléaires mobiles (*ibid.*, 21/22-7).

V. Conseil de défense.

— *Collaborateurs.* M. Thierry de Beaucé, ancien secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères, a été nommé chargé de mission auprès du Président de la République le 21-6 (p. 8111); M. Jean Lavergne, conseiller social au secrétariat général le 28-8 (p. 11423); M. Jean Musitelli, porte-parole de la présidence le 10-9 (p. 11959), en remplacement de M. Hubert Védrine devenu secrétaire général le 17-5, et Mme Muriel de Pierrebourg, attachée de presse en remplacement de Mme Nathalie Duhamel le 27-9 (p. 12735).

— « *Combattant pour l'égalité.* » A Evry, le 28-9, le Président Mitterrand s'est mobilisé une fois de plus (cette *Chronique*, n° 38, p. 191) pour la sauvegarde de l'égalité : *L'inégalité, on la voit partout. Il faut donc que partout il y ait des combattants pour l'égalité, de plus en plus nombreux, de plus en plus vigilants. Et, croyez-moi, je suis prêt de nouveau à m'enrôler dans les rangs des volontaires* (*Le Monde*, 1^{er}-10).

— *Condition.* Le traditionnel bulletin de santé du chef de l'Etat (cette *Chronique*, n° 57, p. 195) a été diffusé le 26-6 (*Le Monde*, 28-6).

— *Conférence de presse.* La VI^e Conférence de presse présidentielle (cette *Chronique*, n° 51, p. 186) a été principalement consacrée le 11-9 à la politique européenne. M. Mitterrand a d'autre part annoncé une proposition tendant à assurer la publicité de la situation de fortune des parlementaires et indiqué que la réponse à la question de quinquennat « viendra à son heure ».

— *Conjoint du chef de l'Etat.* Mme Danielle Mitterrand s'est rendue dans le quartier parisien de la Goutte-d'Or, le 26-6 (*Le monde*, 28-6), après les déclarations de M. Chirac sur les immigrés (cette *Chronique*, n° 59, p. 192). Ultérieurement, elle devait être mise en cause par le roi Hassan II à propos du comité de vigilance relatif au Sahara occidental (*ibid.*, n° 57, p. 195), à l'occasion d'un entretien à TF1, le 21-7 : *Le Maroc n'est pas vassalisable... Le problème de Mme Mitterrand ne se pose à moi que sur le plan juridique... car l'épouse du Président est une épouse morganatique, c'est en cela que les deux Constitutions [française et marocaine] se rapprochent* (*Le Monde*, 23-7).

En dernier lieu, s'agissant de l'expulsion de l'écrivain marocain Diouri, Mme Mitterrand s'est déclarée solidaire du secrétaire de *France-Libertés* qui avait dénoncé la mesure (*Le Figaro*, 27-6). Elle n'a pas participé, au surplus, à la réunion du G7 à Londres : *ce n'est pas la tradition que les conjoints accompagnent les chefs d'Etat aux sommets, a précisé son secrétariat* (*Le Monde*, 17-7).

— *Conseil de défense.* La modernisation de la force nucléaire a été au centre de la réunion du 10-7 (*Le Monde*, 12-7).

— *Grâce.* A l'occasion de la fête nationale, le chef d'Etat a décidé d'accorder une mesure collective de libération anticipée des condamnés, à l'exception des auteurs d'actes terroristes. Ce droit régalién a été exercé à 6 reprises, depuis 1981 (*Le Monde*, 11-7).

— *Longévité présidentielle.* Avec plus de 3 764 jours à l'Elysée, le Président Mitterrand détient depuis le 9-9 le record de longévité. Le général de Gaulle y était demeuré, pour sa part, 3 764 jours (*Le Monde*, 10-9). Néanmoins, celui-ci demeure dans la France républicaine l'homme de la pérennité, en raison de ses mandats successifs de « dictateur à la romaine » du 18-6-1940 au 13-11-1945 et de président du GPRF de cette date au 20-1-1946.

Reste le syndrome décennal : *comme le dit une marque, a répliqué le Président Mitterrand lors de sa conférence de presse, le 11-9, on ne s'use que si on sert. Bien que j'observe de plus en plus que ceux qui ne servent à rien s'usent beaucoup* (*Le Monde*, 13-9).

— *Une nouvelle cohabitation ? Je préférerais qu'il n'y en ait pas, a tranché le chef de l'Etat, le 14-7 (Le Monde, 16-7)... Je préférerais disposer d'une majorité conforme à ce que je pense de l'intérêt de la France, mais s'il y avait une*

majorité différente, c'est que les Français l'auraient choisie, je n'aurais qu'à m'incliner devant ce choix. Ce que je veux dire, c'est que j'accomplirai mon mandat jusqu'à son terme constitutionnel, sauf bien entendu si certains éléments qui ne relèvent pas de la volonté des hommes interviennent. En somme, la continuité face à l'adversité (cette *Chronique*, n° 38, p. 159).

— *Le parler du Premier ministre.* S'agissant de Mme Edith Cresson, le Président Mitterrand a déclaré, au cours de son entretien avec des journalistes, le 14-7 : *Elle parle très bien. Comment ? Parler cru ?... C'est après quinze années de langage technocratique... je trouve que c'est sain d'avoir un Premier ministre qui parle clairement, qui se place en face des problèmes, qui a le courage de les aborder et qui aura le courage et la maîtrise de les réaliser... [Le peuple] a une langue vivante et Mme Cresson, elle, a une langue vivante (Le Monde, 16-7).* Pour sa part, M. Jack Lang n'hésitera pas à comparer le langage du Premier ministre à celui de Rabelais et de Montaigne (*ibid.*, 18-7). A chacun ses références, en effet !

— *Président-législateur.* J'ai autorisé le Gouvernement à associer des capitaux privés au financement de certaines entreprises publiques, a affirmé d'une manière topique le chef de l'Etat, le 11-9, lors de sa conférence de presse (*Le Monde*, 13-9). *Le Gouvernement devra veiller, a-t-il ajouté, à ce que les opérations se déroulent dans la plus grande transparence (ibid.).* En accord avec M. Mauroy, 1^{er} secrétaire du PS, il a annoncé le dépôt d'un projet de loi relatif à la transparence de la fortune des parlementaires (*ibid.*). A Chinon, le 12-9, il a décidé : *Je demande au Gouvernement de mettre au point un projet de solidarité financière qui soutiendrait les petites villes et les communes rurales dans leurs projets de développements (ibid., 14-9).*

— *Mise en cause du domaine réservé ?* L'abandon du missile mobile a été dénoncé par M. Jacques Chirac, le 23-7 : *La modernisation de notre force de dissuasion aurait dû donner lieu à un débat au Parlement... Au lieu de cela, M. Mitterrand a choisi l'exercice monarchique du pouvoir (Le Monde, 25-7).* Le Premier ministre de la cohabitation ne s'était-il pas préalablement déjà incliné devant le choix présidentiel de la composante sous-marine, de préférence aux missiles à roulettes (cette *Chronique*, n° 41, p. 217) ?

Venant après les critiques suscitées par les déclarations présidentielles, relatives au putsch des conservateurs soviétiques (v. S. July, *Le contre-coup français, Libération*, 2-9), la vision européenne de M. François Mitterrand développée le 11-9 (approfondissement plutôt qu'élargissement aux Etats postcommunistes) devait provoquer la contestation du RPR : *Il est impensable que, par égoïsme et par manque de vision de l'Histoire, nous remplacions le mur de Berlin par un nouveau mur, qui serait celui de l'argent, devait déclarer M. Jacques Chirac, le 12-9, à la réunion de l'Union démocratique européenne à Paris (Le Monde, 14-9).* Mais, la veille, le chef de l'Etat avait écarté d'un revers de la main cette contes-

tation : *Je suis habitué à être critiqué. Je n'ai qu'une règle finalement, c'est d'obéir à la conscience que j'ai de mon devoir* (*Le Monde*, 13-9).

— « *Temps de respiration de la démocratie* ». Le chef de l'Etat a déclaré, le 14-7 : *Ce n'est pas tout à fait un hasard si des personnalités aussi diverses et aussi qualifiées que M. Michel Debré, M. Jacques Chaban-Delmas, Pierre Mauroy et maintenant Michel Rocard, ont gouverné trois ans au début d'une législature... Cela correspond non pas à une disposition institutionnelle, mais peut-être à un temps de respiration d'une démocratie. Il est normal, au bout de ce temps-là, comme ce serait normal à tout autre moment si c'était nécessaire, de changer de chef de Gouvernement* (*Le Monde*, 16-7).

Il devait ajouter, le 11-9 : *Les gouvernements s'essoufflent au bout de trois ans... C'est arrivé à Michel Rocard, ce qui n'est pas une catastrophe particulière. Il a très bien travaillé...* Concernant Mme Edith Cresson, il s'est déclaré très content de [l']avoir désignée à Matignon... *Pourquoi regretterais-je ? Cela a été un acte volontaire* (*ibid.*, 13-9).

V. Gouvernement. Premier ministre. Révision de la Constitution.

QUESTIONS ÉCRITES

— *Bilan*. De manière traditionnelle (cette *Chronique*, n° 56, p. 215), il est arrêté au 8-7 (p. 2699).

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République : vol. III : *Du Conseil d'Etat au référendum* (20-8/28-9-1958), 1991 ; S. Sur, *Le système politique de la V^e République*, 4^e éd., 1991, PUF ; *L'hommage de l'Auvergne au général de Gaulle*, conseil régional d'Auvergne, 30-11-1990.

— *Indivisibilité* (art. 2 C). Le fait que l'accord de Schengen relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (v. *Engagement international*) soit limité au territoire européen de la République n'y porte pas atteinte, car selon la position arrêtée par le CC (88-247 DC, 17-1-1989, cette *Chronique*, n° 50, p. 190), *le champ d'application territoriale d'une convention internationale est déterminé par ses stipulations ou par les règles statutaires de l'organisation internationale sous l'égide de laquelle elle a été conclue* (décision 91-294 DC, 25-7).

— *Tradition républicaine injuste ?* S'agissant des élections cantonales et régionales, le Président Mitterrand a estimé, le 14-7 (*Le Monde*, 16-7) : *Je trouve vraiment que la manière dont les choses se passent dans la tra-*

dition républicaine française n'est pas juste. Elargissant son propos, le 11-9 (*ibid.*, 13-9), aux élections sénatoriales, il affirmera que les lois électorales actuelles sont *injustes*. *Pour les législatives, j'aimerais bien que ce soit plus juste*, conclura-t-il.

V. *Gouvernement. Premier ministre. Révisions de la Constitution.*

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Article 49, alinéa 3.* Le Premier ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement, pour la 66^e fois depuis 1959 (AN, Q, p. 3033), sur le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier en dernière lecture le 3-7 (p. 3989). Aucune motion de censure n'a été déposée.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

— *Appréciations.* En réponse à une question relative à une éventuelle extension du champ d'application du référendum aux problèmes de société (art. 11 C), le Premier ministre a tenu à préciser qu'une *révision suppose un large consensus excédant les limites de la majorité parlementaire et qu'une telle réforme ne peut être entreprise tant que l'existence de ce consensus n'a pas été vérifiée* (AN, Q, p. 3872).

De son côté, le chef de l'Etat a *regretté très vivement*, le 28-9, à Evry, qu'une *assemblée parlementaire ait jusqu'ici bloqué le moyen qui nous permettrait d'offrir aux citoyens français de disposer d'une saisine constitutionnelle chaque fois qu'ils sentiraient que leur droit est atteint. Cela se fera un jour. Il eût mieux valu que cela eût été accompli au cours de ces dernières années. Je n'en abandonne au demeurant nullement le projet* (*Le Monde*, 1^{er}-10). V. notre article à la *RFDC*, 1990, p. 619.

SÉANCE

— *Incident.* Une substance nauséabonde ayant été répandue dans l'hémicycle, la séance a été suspendue, le 3-7, pendant une heure « pour qu'il soit procédé à un nettoyage » (p. 3970).

SÉNAT

— *Conseil supérieur des Français de l'étranger.* Un arrêté du ministre des affaires étrangères, en date du 1^{er}-7 (p. 9129), porte publication de la liste des candidats élus à l'issue du scrutin des 26-5 et 9-6 (cette *Chronique*, n° 59, p. 203).

— *Vent de modernité ?* Après le choix d'un nouveau logo (cette *Chronique*, n° 58, p. 154), la Haute Assemblée vient de se doter d'une épinglette (*Libération*, 25-6).

V. *Parlement. Révision de la Constitution.*

SESSIONS

— *Clôture.* M. Robert Pandraud (RPR) s'est étonné qu'aucun représentant du Gouvernement ne soit présent à la séance de clôture de la session, à laquelle deux députés seulement assistaient, le 29-6 (p. 3930). A l'ouverture de la session extraordinaire, le 2-7, M. Poperen, ministre des relations avec le Parlement, a présenté les excuses du Gouvernement (p. 3933).

— *Session extraordinaire.* Ouverte le 2-7 par un décret du 27-6 (p. 8449), la 3^e session extraordinaire (cette *Chronique*, n° 59, p. 224) s'est achevée le 5-7 (p. 8846).

SONDAGE

— *Dépenses de campagne.* La décision du 31-7 (Paris, 13^e circ.) précise dans quelle mesure les sondages électoraux doivent figurer dans le compte de campagne prévu par l'art. L. 52-12 du code électoral : « Un sondage effectué en vue de déterminer les chances de succès d'éventuels candidats... ne constitue pas une dépense (au sens de l'art. L. 52-12), dès lors que les résultats de ce sondage ne font pas ultérieurement l'objet d'une quelconque exploitation à des fins de propagande électorale. »

En revanche, « constitue une dépense électorale tout sondage commandé par un candidat ou, avec son accord même tacite, par les personnes physiques ou morales, les groupements et partis qui lui apportent un soutien, et servent à l'orientation de sa campagne électorale dans la circonscription ».

V. *Contentieux électoral.*

— *Sondage officiel.* A la demande personnelle du ministre de l'éducation nationale, les renseignements généraux ont procédé à une enquête en vue des élections régionales dans le Midi-Pyrénées, où M. Jospin envisage de conduire la liste socialiste ; le ministre de l'intérieur précise qu'environ 150 fonctionnaires ont procédé à 5 000 interviews (AN, Q, p. 3465).

VOTE BLOQUÉ

— *Sénat.* Pour avoir annoncé son intention de demander l'application de l'art. 44, al. 3 C dès le passage à la discussion des articles du projet portant diverses mesures d'ordre social, le ministre des affaires sociales s'est

attiré le 28-6 les remontrances attristées de M. Dailly (RDE), qui a évoqué les déclarations du Président de la République, dont M. Bianco fut le collaborateur, sur le vote bloqué (p. 2278). La question préalable fut ensuite adoptée.

VOTE PERSONNEL

Nouvel échec. L'application de l'art. 27 C souhaitée par M. Fabius pour le vote de la loi d'orientation sur la ville, le 3-7, s'est heurtée à l'opposition des groupes RPR, UDF et UDC qui ont rappelé en conférence des présidents qu'il avait été convenu que le vote personnel n'interviendrait qu'en 1^{re} lecture (*Bulletin quotidien*, 3-7).

Summaries

Jean-Claude THOENIG. — After Ten Years of Decentralisation.

The decentralisation policy defined in 1982 is neither a marginal decision, nor a revolution for contemporary France. It can be analyzed as a process of change largely induced and accelerated by local forces and rather well controlled by the State authorities and the political class. Some issues are still open (such as citizen participation) : but are they relevant for action ?

Yves MÉNY. — The Feudal Republic.

The French political system is more and more characterised by the confusion of functions, roles, interests and electoral mandates. Politicians are both national representatives and local notables. This key factor explains the success of the Defferre's reform but has also its drawbacks. The author calls for a radical reform of the traditional rules and conventions which regulate center-periphery relations in France.

Annick PERCHERON. — Public Opinion and Decentralisation or the Taming of Decentralisation.

This paper presents the long term evolution of public opinion with regards to regionalisation and decentralisation. It shows the preference of an overwhelming majority of people for the region among the various levels of local governments and the deep alteration of attitudes towards the State. The distance existing today between the public and the State reveals a strong demand for policies elaborated within the local framework.

Charles MILLON. — The Overlapping of Powers as a Limit to Democracy.

The overlapping of powers is perceptible in two domains : the working of the different administrations and the financing of their policies. But the clearest evidence of this overlapping of powers lies in the system of multiple financing. Although it has some advantages, such as the sharing of investment costs, it also presents serious risks among which overinvestment, administrative supervision and a confusion of roles. A possible

solution would probably entail clarifying the various functions and defining a real local fiscal policy.

Catherine GRÉMION. — Region, « Département », Municipality : a False Debate.

Facing the new situation in Europe, one should try to evaluate the adequacy of the decentralized French local structure : are *Communes*, *Départements* and *Regions* too heavy and expensive a local government system ? Neither international comparison, nor costs consideration or public opinion analysis should lead us to suppress any of these levels. The main issue lies rather among new local practices, which endanger democratic procedures and the rule of law.

Albert MABILEAU. — Local Elected Officials as New Political Professionals.

Not all elected officials, but main local power holders are affected by a professionalisation of local politics. This trend was merely reinforced by the decentralisation process. The local elected official statute remains a project, restricted to small communes. A new « political class » has emerged, whose coherence is based upon new middle class membership and political socialisation through parties and associations. The decentralisation experiment has favored the emergence of problems in the management of local affairs, highlighted by several scandals extensively covered by the medias.

Colette RONXIN. — The Non-Existent Local Civil Service.

After having established the general framework of the decentralisation process and the distribution of powers and responsibilities, the legislators wished to allot the necessary human resources to the local authorities through the creation of a local civil service similar to the national one. Seven years after the passing of the Local Civil Servant Statute, the atmosphere within local authorities is rather sullen. The disillusion is a result of the shortcomings of the Statute, the crisis of recruitment, the deregulation of the system of indemnity and the increasing number of employees on short-term contracts. Unity, parity and specificity were the main characteristics of the Local Civil Servant Statute. But the reality is so different that they have lost all meaning. However the Statute should not be repealed, provided the civil servants and elected officials manage to unite their efforts and propose changes aiming at overcoming its shortcomings.

Guy GILBERT, Alain GUENGANT. — The Municipal Dispersion and Fiscal Policy.

Given the existing municipal dispersion, a reform of local fiscal policy seems inevitable. The preservation of the status quo through revenue sha-

ring is not sufficient, whereas the adjustment of the status quo through fiscal specialisation is full of risks. The best option seems to be the establishment of a fiscal cooperation between municipalities.

Françoise GERBAUX, Pierre MULLER. — Economic Intervention at the Local Level.

In order to understand the changes which have occurred in the economic role of local authorities, one must go beyond the restricted notion of « economic intervention », i.e. the distribution of subsidies to companies. The real change has entailed a reorganisation of local politics around the economy. Since the 70's, one can identify three stages leading to the present global approach which sees economic intervention as closely linked to communication, cultural, environmental and education policies. Such a change of perspective forces the local authorities to consider the constitution of a pool of experts able to monitor this global approach, at a time when we are witnessing the emergence of a system of local government which is a reflexion of the new relationship between the centre and the periphery in France.

Jean-Claude HÉLIN. — The Control of Legality and the Administrative Judges.

Are the administrative courts actors of the decentralisation process or are they merely involved in it ? This question deserved to be raised after ten years of decentralisation because the limited number of appeals to the administrative courts by the *préfets* is not without some ambiguity, even though one of the aims of the legislators was to avoid such appeals as much as possible. The question of the efficiency of the judicial control of legality is at the centre of a debate whose elements escape the judge himself.

Jean HOUËL. — The Control by the Regional Courts of Accounts.

In view of the three forms of financial control they exercise, the Regional Courts of Accounts are a very special judicial structure. The coming improvement of the system of control of local finances could allow these courts to be perceived less as a repressive institution than as an essential component of a better management of public affairs.

Alain DELCAMP. — French Decentralisation and Europe.

In a European perspective, decentralisation is one of the main processes of adaptation of the French institutions. However, it can still look to other European experiences for improvement, not so much with regard to local structures or an abstract model to import as to the distribution of power. On the other hand, it may also have something to offer to states

with an older tradition of decentralisation or local autonomy, in terms of local freedom and municipal democracy or even in terms of the specific fiscal power of local authorities.

JOURNAL

Marie-Luce PAVIA. — **Towards a History of Constitutional Ideas.**

Foreign chronicle :

John T. S. KEELER. — A Letter from the United States : The Gulf War and the Vietnam Syndrome.

Andrea MANZELLA. — A Letter from Italy : Italy is Looking for its « Algeria ».

Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT. — Foreign Notes (21 June - 30 September 1991).

Pierre AVRIL et Jean GICQUEL. — French Constitutional Chronicle (21 June - 30 September 1991).

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
ISBN 2 13 044583 7 — ISSN n° 0152 0768 — Imp. n° 37 890
CPPAP n° 59 303
Dépôt légal : Janvier 1992
© Presses Universitaires de France, 1992
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. l'alternance
2. le parlement européen
3. qui gouverne la Chine?*
- 1978 4. la V^e République*
5. le consensus*
6. l'Union soviétique*
7. le régime représentatif
- 1979 8. l'Espagne démocratique
9. le giscardisme*
10. les pouvoirs de crise
11. psychanalyse
- 1980 12. les régimes islamiques
13. le Conseil constitutionnel
14. élire un président
15. la négociation*
- 1981 16. la justice
17. le pouvoir dans l'Eglise
18. Italie
19. régions
- 1982 20. la gauche au pouvoir
21. le système communiste
22. la R.F.A.
23. l'impôt
- 1983 24. le maire
25. les pouvoirs africains*
26. le pouvoir syndical
27. le mendésisme
- 1984 28. le R.P.R.
29. les Etats-Unis*
30. l'école
31. la corruption
- 1985 32. la représentation proportionnelle
33. les sondages
34. l'Assemblée
35. le Japon*
- 1986 36. le ministre
37. la Grande-Bretagne
38. l'armée
39. Mai 1968
- 1987 40. des fonctionnaires politisés?
41. le Président
42. la tradition politique
43. la Suisse
- 1988 44. le Sénat
45. l'U.R.S.S. de Gorbatchev
46. droit administratif, bilan critique
47. l'immigration
- 1989 48. Europe 1993
49. la V^e République (30 ans)
50. 1789-1989 histoire constitutionnelle
51. télévision
- 1990 52. démocratie
53. le ministère des finances
54. la Belgique
55. droit pénal, bilan critique
- 1991 56. bioéthique
57. nationalismes
58. la France en guerre
59. la Cour suprême
- 1992 60. décentralisation
- A paraître**
61. sport
62. sociétés islamiques

la décentralisation

Une des réformes décisives de notre histoire administrative (Jean-Claude Thoenig). Aucun système politique occidental n'offre de telles opportunités aux élus locaux... Il est urgent de mettre fin aux oligopoles politiques qui permettent à un seul homme de contrôler une ville, un département, une région (Yves Mény).

Near is beautiful... L'opinion accepte majoritairement un accroissement des pouvoirs locaux (Annick Percheron). Le plus évident des vices cachés de notre mécanique administrative tient à l'imbrication trop étroite des différents niveaux de pouvoir (Charles Millon). On peut se demander si des qualités comme la démocratie, la participation civique, la conscience d'appartenance et le sentiment d'identité obéissent à des raisons économiques et financières (Catherine Grémion).

Une nouvelle classe politique locale s'est constituée (Albert Mabileau). Quelle déception de constater que l'inadéquation de la fonction publique territoriale est en train de décourager les meilleurs (Colette Ronxin). L'atomisation du secteur public local français, et par conséquent des financements mobilisables, constitue un handicap (Guy Gilbert et Alain Guenguant). Le véritable changement prend la forme d'une restructuration de l'espace public local autour de la dimension économique (Françoise Gerbaux, Pierre Muller).

Le problème est dans le déplacement du contrôle de légalité vers son amont, le contrôle administratif du préfet et de ses services (Jean-Claude Hélin). Les chambres régionales des comptes doivent être perçues moins comme une institution répressive que comme une composante essentielle d'une meilleure gestion publique (Jean Houël). La décentralisation à la française n'intègre que partiellement ce que sera le choc de l'Europe (Alain Delcamp).

Journal

Marie-Luce PAVIA

Pour une histoire des idées constitutionnelles

Andrea MANZELLA

Chronique italienne :
l'Italie à la recherche de son « Algérie »

John T. S. KEELER

Chronique américaine
La guerre du Golfe et le syndrome vietnamien

Pierre ASTIÉ

Repères étrangers

Dominique BREILLAT

(21 juin - 30 septembre 1991)

Pierre AVRIL

Chronique de la V^e République

Jean GICQUEL

(21 juin - 30 septembre 1991)

