CATHERINE GRÉMION

Les décentralisateurs déstabilisés

Si, en bonne logique juridique, seul vaut décentralisation le processus qui transfère de l'Etat central aux élus locaux des pouvoirs de décision, en suivant une logique plus sociologique, il est tout aussi légitime de cerner les mouvements qui, au cours de la Ve République, ont tendu à renforcer les échelons locaux du système politico-administratif et leur incidence sur les modifications des rapports de force entre acteurs. La Ve République, pour avoir été stable constitutionnellement, se révèle riche en variations institutionnelles, variations tant du rapport Centre-Périphérie que des rapports de force entre des tendances contradictoires au centre de l'Etat.

Nous nous limiterons ici au contenu des textes et des pratiques, en nous intéressant de façon privilégiée à la sédimentation des modifications de l'organisation des pouvoirs.

Dans l'exposé, le Parlement semblera singulièrement absent. C'est que tout au long de la Ve République, l'initiative a appartenu à l'exécutif, celui-ci évitant parfois sciemment toute intervention parlementaire en cantonnant les projets dans le domaine réglementaire. Si la loi sur les communautés urbaines de décembre 1966 est soumise au Parlement, comme la loi qui crée l'Etablissement public régional en 1972, c'est pour ratifier les projets de l'exécutif. Le scénario se reproduit en 1982 avec la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements, des régions, et celles qui suivront jusqu'en 1986. Non que le Parlement n'ait parfois joué un rôle important (soit pour infléchir ou freiner les projets gouvernementaux, soit pour accélérer leur mise en œuvre), mais d'une part son rôle s'est affirmé surtout dans les années qui suivirent la promulgation

de la loi de 1982, d'autre part il est rarement apparu comme un lieu d'initiative et d'impulsion propre.

Le remodelage institutionnel conduit sous la Ve République n'est plus appréhendé à travers les cadres conceptuels anciens reposant sur la classique distinction entre décentralisation et déconcentration forgée par l'Ecole de droit public. Le mouvement obéit à un effort pour tenter d'articuler le rôle de l'Etat comme incitateur économique, la société, et les institutions républicaines.

On peut distinguer dans le cheminement de ces trente ans de Ve République trois niveaux de réalité qui s'entrecroisent.

1 / Le choix du bon niveau de gestion, soit le débat département-région, que même la loi voulue par Gaston Defferre reconduit plus qu'elle ne tranche.

2 / Le mode d'organisation centrale nécessité par la gestion locale des activités décentralisées, où l'on retrouve quatre problèmes récurrents : la compétition entre ministère des finances et ministère de l'intérieur pour le leadership dans le domaine économique ; la confrontation plan-aménagement du territoire sur les objectifs et les modalités de l'action ; les restructurations des corps et des ministères ; l'harmonisation des opérations financières du budget de l'Etat et de la planification.

3 / Troisième et dernière ligne de fracture : le choix du partenariat et de la légitimité des acteurs de l'action décentralisée : élus ou socio-professionnels, fonction consultative ou pouvoir de décision.

I. — Le bicorne et le niveau

Le choix (ou plutôt le non-choix) entre département et région court tout le long des trente années écoulées de la Ve République. Il est déjà présent dans les hésitations et la marche forcée du Gouvernement Debré de 1959 à 1962 vers les institutions régionales : la région est, il est vrai, marquée de l'image négative qu'a laissée l'expérience de Vichy, aussi ne faut-il pas moins que l'autorité du jacobin convaincu qu'est Michel Debré pour la remettre à l'honneur. Le passage d'une région faible (avec présidence tournante de la Conférence interdépartementale des Préfets), à une région plus structurée avec chef-lieu officiel et préfet président de la Conférence administrative régionale, s'opère durant les trois premières années de la Ve République, sous l'impulsion vigoureuse du Premier ministre d'alors. De même, le décret qui vise à « harmoniser les diverses circonscriptions adminis-

tratives, » dans le cadre des 21 régions économiques, définies par un arrêté du 28 novembre 1956, est-il présenté par Michel Debré le 12 mai 1960, en conseil des ministres. Le dessein des régions est ainsi définitivement solidifié, et le IVe Plan est le premier à être élaboré dans le cadre de ces 21 régions de programme.

Dès ce moment, est lancé un processus ambigu, qui poursuit parallèlement une réforme départementale et une réforme régionale, véhiculées par un schéma cartésien selon lequel la gestion administrative serait confiée au département, tandis que la planification serait réservée à l'échelon régional. Cependant les moyens nouveaux mis à la disposition du préfet de département le placent en première ligne de l'orientation de l'activité économique. Le principe cartésien dissimule l'incapacité gouvernementale à reformuler la fonction préfectorale, et derrière les distinctions subtiles de niveau, c'est le bicorne préfectoral qui est en jeu.

Michel Debré avait dès avant la guerre tenté de repenser l'Etat en fonction du développement économique. Il voulait alors « mobiliser » économiquement la Nation[1]. De 1945 à 1958, sa pensée passe par des fluctuations qui ne sont pas sans rappeler celles de la Ve République elle-même autour de ses institutions et de leur finalité : en 1944, dans *Refaire la France*, il rend l'étroitesse du département responsable des maux du pays et se rallie à une division régionale du territoire équilibrée par un maintien des départements et des préfets. Le fonctionnaire régional est alors vu comme un grand fonctionnaire « héritier des ministres, sorte de gouverneur ». Deux ans plus tard[2], revenant de cette vision à l'idée d'un grand département, il maintient qu'au niveau régional devrait se situer un administrateur économique semblable au recteur pour l'Education nationale. Il propose alors de redonner au préfet autorité et indépendance, et de renforcer l'administration départementale, et vingt ans plus tard, lorsque le régime aura fait ses preuves, de substituer au préfet un administrateur élu ayant sous ses ordres un secrétaire général chargé de maintenir la règle administrative.

Au Gouvernement, il ne prend parti pour aucune de ces options mais il laisse en 1962, lors de son départ, à la fois l'administration préfectorale en cours de renforcement au niveau départemental, et la région consolidée, avec à sa tête également un préfet. La confusion

1. Pour une administration de l'économie française, *Sciences politiques*, nouv. série, n° 8, juin 1938 ; cité *in* Humbert Fusco Vigné, Michel Debré et administration, *Revue administrative*, n° 4, 1960.

2. Préfet ou Président du Conseil général ?, *L'Administration moderne*, n° 4, septembre 1946, cité *in* H. Fusco Vigné.

établie entre le préfet de la région et le préfet du département chef-lieu consacrera l'ambiguïté de la relation entre les deux niveaux. Elle ne sera par la suite jamais remise en cause. Ni le projet de région soumis en 1969 au référendum par le général de Gaulle, ni l'EPR mis au point par R. Frey en 1972 à l'inspiration de Georges Pompidou ne mettront fin à cette dualité. La région devient dès lors une fédération de départements, et n'est plus le lieu de l'incitation et de la définition des grandes orientations, mais le lieu d'une gestion subordonnée au bon vouloir départemental[3].

Le passage de la région au statut de collectivité territoriale avec la réforme Defferre de 1982 et l'élection du conseil régional au suffrage universel en 1986 consacrent une évolution mais ne tranchent pas réellement le débat.

Les réformateurs de 1982 voulaient bannir toute hiérarchie entre les collectivités territoriales et établir une répartition claire des compétences ; ils n'ont pas empêché la réalité de glisser vers une nouvelle indétermination. La région est chargée d'attributions propres mais le département dispose à la fois de moyens et d'une légitimité dont elle demeure privée. C'est à lui que la suppression de la tutelle préfectorale a bénéficié en premier lieu. De même les régions sont-elles condamnées à la polyvalence et au saupoudrage[4], seuls véhicules efficaces d'une politique d'affichage nécessaire à la consolidation d'une fragile légitimité, concurrençant en cela directement le département. Par ailleurs, le choix du scrutin de liste départemental pour l'élection des conseils régionaux renforce le processus d'affaiblissement de la région face au département et freine l'émergence d'une identité régionale. La loi sur la limitation du cumul des mandats va dans ce même sens, incitant les élus nationaux à abandonner le maillon le plus faible de l'édifice, qui s'avère être la région[5]. Ainsi la Ve République a redistribué des compétences mais n'a pas tranché entre les niveaux ; elle a instauré un système d'administration à quatre étages unique en Europe dont on peut se demander s'il est bien adapté à la perspective du grand marché européen.

3. Sur l'EPR, Pierre Sadran, Les accommodements avec la loi de 1972, *Les Cahiers français des sciences administratives*, n° 204, janvier-février 1982. Voir aussi Pierre Grémion, Le non-choix département-région, *Intervention*, 3, 1982 et François d'Arcy et Françoise Dreyfus, *Les institutions politiques et administratives de la France*. Paris, Economica, 1985.

4. Voir B. Stasi et R. Savy *in* Annick Percheron, *La région an I*, PUF, 1987.

5. Les choix de Michel Giraud et Bernard Stasi, abandonnant les mandats l'un de président de la région parisienne, l'autre de la région Champagne-Ardennes, démontrent la faiblesse encore latente de cette fonction.

II. — Départementalistes et régionalistes : le combat des chefs

Le débat autour de la région depuis 1956, naît de la conjonction des efforts du Commissariat général au Plan et du ministère des finances, pour constituer un échelon mieux adapté que l'échelon départemental à la mesure, à la prévision et à l'action économique.

Aussi les circonscriptions de l'INSEE comme celles de l'inspection de l'économie nationale ont-elles été d'emblée régionales. La régionalisation du Plan, avec le IVe, mais surtout le Ve Plan a sans doute entraîné le mouvement de consolidation des institutions régionales, mais aussi départementales : pour que la planification s'enracine dans le territoire, il fallait désormais penser les priorités en termes d'investissements structurants et de pôle de développement et utiliser l'investissement public dans une perspective d'incitation économique. C'est toute la chaîne budgétaire, et toute l'action distributrice des préfets, depuis les subventions de l'Etat jusqu'au budget départemental, qui pouvaient être bousculées mais aussi l'action des services de l'Etat qui devait dès lors s'intégrer à une logique nationale, et régionale. Une telle entreprise requérait à l'évidence un chef d'orchestre — et les candidats n'ont pas manqué.

Le ministère de l'intérieur désigné d'emblée par le général de Gaulle (par son désir réitéré que le « préfet soit le patron ») ne s'est pas engouffré spontanément dans la brèche ouverte pour devenir ce chef d'orchestre. Sa résistance de plus de deux ans[6] aux projets de Michel Debré laissait alors le champ libre au ministère des finances qui, dès cette époque, devenait ministère des finances et des affaires économiques. Tout au long des années préparatoires aux réformes administratives de 1964, il a revendiqué cette fonction au niveau national mais surtout pour son représentant local, le trésorier payeur général, demandant qu'il soit juge non seulement de la régularité, mais aussi de l'opportunité de la dépense publique. Le ministère des finances fit valoir ses droits si haut que le ministre d'alors, Valéry Giscard d'Estaing, s'attira cette remarque cinglante du chef de l'Etat : « Le trésorier payeur général est un comptable supérieur, sans doute, mais c'est un comptable, il doit être soumis au préfet ! » Mais l'éclatement du ministère des finances lui-même, et le peu de coordination

6. Catherine Grémion, *Profession Décideurs : Pouvoirs des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*. Paris, Gauthier-Villars, 1979.

existant entre ses directions (Comptabilité publique, Prévision, Budget, INSEE) et l'IGEN, n'ont jamais permis d'assurer une unité de direction qui donnât au TPG, fût-il de région, une prééminence beaucoup plus qu'honorifique face à ses partenaires financiers et face au corps préfectoral.

Le ralliement des préfets à la région résulte de la menace représentée par la concurrence des finances et du Plan au niveau local et national. Le spectre d'un commissaire aux affaires économiques régionales, qui, issu du plan ou des finances, eût coiffé les préfets départementaux a été l'argument décisif avancé en 1963 par des préfets modernistes pour faire basculer le corps préfectoral, départementaliste, en faveur de la région. Le rattachement des préfets de région au Premier ministre et la scission du corps en deux fut également évitée. Georges Pompidou, à Matignon depuis 1962, s'y oppose pour maintenir les préfets sous la férule du « ministre des élections », et leur faire savoir que tel est bien toujours la mesure de leur succès.

C'est ici l'aptitude du ministère de l'intérieur à jouer les chefs d'orchestre de l'action décentralisée et le mode d'élaboration du plan qui sont en jeu. Le combat entre les ministères de l'intérieur et des finances renvoie en outre à une conception de la représentation. Pour les membres du corps préfectoral l'assemblée régionale serait sinon élue, du moins composée d'élus, alors que pour les inspecteurs des finances présents au Commissariat au Plan elle devrait rassembler des représentants des groupes socioprofessionnels.

Le Commissariat au Plan est, dans les années 60, le moteur de la constitution des échelons régionaux, de l'accès au grade d'interlocuteur du préfet des comités d'expansion, aux missions pluridisciplinaires des préfets, il parraine un style d'action informel de l'administration. Il souhaite la discrétion de la consultation des partenaires économiques et sociaux, pour éviter un double piège : la transformation des prévisions en enjeux politiques visibles et, partant, le risque d'une déception excessive lors des arbitrages nationaux. Il sera tout au long de la Ve République pris entre la volonté de mobiliser les acteurs régionaux sur des objectifs consensuels, et la cohérence nationale exigeant choix et coupes sombres dans les programmes des régions.

Il s'opposera en cela à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale, créée en février 1963 à la suite du ministère avorté de l'Aménagement du Territoire de Maurice Schumann. La DATAR arrive toute casquée sur la scène administrative. Elle participe à la discussion du budget de l'ensemble des ministères, doté du FIAT qui lui donne des moyens d'action autonomes, son délégué

devenant secrétaire de la CNAT[7] qui coordonne les mesures des différents ministères dans le domaine de l'aménagement du territoire. Fille de Xavier Ortoli et d'Olivier Guichard, tous deux au cabinet de Georges Pompidou, la Délégation entre de plain-pied dans le concert des grands chargés de l'action régionale. Elle opte immédiatement pour la visibilité de l'action régionale et pour son utilisation politique : création des Coders, lancement de pôles de développement industriels et des métropoles d'équilibre. Tant au niveau des priorités que des modes d'action, sa confrontation aux finalités du Plan ne sera pas toujours aisée.

Mais le combat des chefs se poursuit avec la restructuration de l'appareil gouvernemental qu'a entraînée la nouvelle mission planificatrice de l'Etat. Assurer l'autorité du préfet, rationaliser l'investissement public, c'était aussi donner au préfet les moyens de contrôler les ingénieurs et les techniciens qui assuraient à travers les services extérieurs les fonctions les plus diverses dans un département : 14 administrations (certaines comptant près de 10 services différents) forment un paysage varié mais peu aisé à coordonner. Dans les dix années de réformes administratives qui précédèrent le référendum de 1969, l'exigence fut que le préfet n'ait plus qu'un interlocuteur par ministère. Des regroupements vont bien avoir lieu, mais selon une logique distincte de l'objectif de départ, soit le renforcement du pouvoir de coordination du préfet. Trois grands secteurs ont été touchés par ces regroupements : le secteur social, celui de l'équipement et l'agriculture. La création du ministère des affaires sociales est la première fusion ; elle est réalisée par Jean-Marcel Jeanneney et aboutit à la formation des Directions départementales de l'Action sanitaire et sociale, amputant la préfecture des anciens services de l'aide sociale.

Les deux autres regroupements seront l'œuvre d'Edgard Pisani, préfet lui-même. A l'agriculture, génie rural, services agricoles, eaux et forêts, services vétérinaires et enseignement agricole, cohabitent plus qu'ils ne coopèrent. La refonte des corps et des Ecoles d'Agriculture par la création du corps des IGREF et le regroupement des services au sein des Directions départementales de l'Agriculture en 1965[8] s'inscrivent dans le cadre d'un vaste projet politique de modernisation de la profession agricole.

La création du grand ministère de l'équipement et des DDE sera

7. Commission Nationale d'Aménagement du Territoire.

8. Voir M. Blanc Gonnet, *La réforme des services extérieurs du ministère de l'Agriculture*, Paris, Cujas, et Pierre Muller, *Le technocrate et le paysan*, Ed. Ouvrières.

réalisée par le même ministre, par fusion des ministères des transports et de la construction[9], les ingénieurs des ponts et chaussées qui constitueront les gros bataillons des directeurs départementaux profitant de l'opération pour étendre leur empire jusqu'ici centré sur les routes au secteur de l'urbanisme et de l'aménagement urbain en plein essor. Ainsi, voulue à l'origine pour faciliter le contrôle du préfet, cette réforme aura surtout l'effet inverse, et permettra une concentration des services qui deviendra au cours des années 70 une véritable seconde tutelle pour les maires.

Dernier point, l'ensemble des processus mis en œuvre pour faire cesser la dualité primitive entre les choix définis dans le cadre de la planification et les décisions budgétaires : longtemps parallèles, et sans véritable interaction, ces deux réalités distinctes ont néanmoins tendu à se rapprocher à travers diverses mesures, dont les premières ont été l'établissement, dans les années 60, des différentes catégories d'investissements national, régional et départemental (qui ont évolué vers des formes contractuelles dans les années 70 : contrats villes moyennes, chartes culturelles) et dont les contrats de plan Etat-Région inspirés par Michel Rocard constituent la version la plus récente. Là encore, le souci de liberté des ministères sectoriels et des finances s'oppose souvent aux efforts pour faire converger les orientations de l'Etat et celles des plans dans leur dimension locale et régionale. La procédure contractuelle sera elle-même au cœur de cette contradiction.

L'action décentralisatrice des fonctionnaires qui souhaitaient orchestrer autour de la région et de son préfet une dynamique de développement local a donc contribué à ériger et à renforcer des centres d'expertise technique et financière dont les élus ont ressenti la tutelle avec autant d'impatience que celle, souvent accommodante[10], du préfet.

La loi Droits et Libertés du 7 mars 1982 secoue la tutelle préfectorale en lui substituant une régulation juridictionnelle nouvelle en France, mais son complément du 7 janvier 1983 qui prévoit le transfert de l'urbanisme aux communes, puis les projets de partition et de transfert des départements des DDE, comme la limitation des contrôles financiers seront la marque du poids pris aux yeux des élus par ces bastilles, et de leur désir de les abattre.

Sans proposer ici un bilan de ces actions, on peut avancer néan-

9. Jean-Claude Thoenig, *L'ère des technocrates*, Paris, Ed. de l'Organisation, 1973.

10. Sur la réalité de la tutelle voir les analyses classiques de Pierre Grémion dans *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil. 1976.

moins, comme le notait déjà Jacques Rondin[11], que la tutelle — informelle — du préfet s'est maintenue dans la pratique quotidienne des relations avec les élus, surtout les plus petits, mettant en échec la constitution d'un Gouvernement des juges, et que les tutelles financières et techniques, malgré le bouleversement complet des enjeux et des pratiques ne sont pas près de disparaître du paysage politico-administratif français.

III. — Forces vives, notables, partis

Les dix premières années de la Ve République ayant été dominées par le plan, la recherche de participation locale à l'élaboration du plan national a donné naissance au débat opposant « notables » et « forces vives ».

Le général de Gaulle, du discours de Bayeux au projet qu'il soumet au référendum en 1969, reste fidèle à une même philosophie : la rencontre dans la même assemblée de représentants des activités socio-professionnelles, et d'élus territoriaux ; cette vision s'insère dans le débat qui oppose les fonctionnaires régionalistes à la recherche de « Forces vives », et les préfets fidèles aux élus des départements[12]. La CODER[13] pour la première fois réunit côte à côte des élus, issus des assemblées départementales et des représentants des intérêts économiques et sociaux. Cette assemblée, au rôle uniquement consultatif (pour permettre la participation des syndicats) devait aussi permettre de renouveler le personnel politique local, voire national, mais les préfets n'ont accepté que du bout des lèvres la cohabitation avec une institution aussi peu conforme à leurs traditions républicaines. Face à l'alliance experts-forces vives, ils font bloc avec les notables et résistent à la tentative de briser une logique de saupoudrage dans l'attribution des crédits publics, au profit d'actions plus sélectives. La CODER peu à peu colonisée par les notables est donc un échec, sa légitimité faisant en outre l'objet d'attaques constantes de la part des représentants élus au suffrage universel.

Peu sensible à ces combats d'arrière-garde, le général de Gaulle veut dans son projet de 1969 consacrer les régions et réaliser tant à l'échelon régional que national, l'association des élus des professions et celle des élus du territoire. C'est en acteur direct ayant de longues

11. Jacques Rondin, *Le sacre des notables*, Fayard, 1985.
12. Jean-Pierre Worms, Le préfet et ses notables, *Sociologie du Travail*, 4, 1966.
13. Créée par le décret 64250 du 14 mars 1964.

séances de travail avec son ministre, J.-M. Jeanneney, qu'il tente de faire la synthèse de son grand dessein depuis le discours de Bayeux et des aspirations de la France 68. Mais il ne s'agit plus seulement des régions, mais du changement du mode de représentation du Parlement lui-même, avec la refonte — suppression — du Sénat. Celle-ci soulève l'opposition de toute la classe politique, et la nouvelle région est entraînée dans la chute du projet, de même que l'exécutif. La première grande crise politique de la Ve République, conséquence des événements de 1968, le départ de son fondateur, est donc liée intimement au débat sur la décentralisation et à la tentative de renouveler les bases de la représentation.

L'échec du référendum constitue un tournant pour la Ve République, apogée et fin du rêve d'un corporatisme à la française.

La constitution de l'Etablissement public régional en 1972 répond au choix de Georges Pompidou d'effectuer un retour sans ambiguïté vers les élus : assemblée composée d'élus, préfet demeurant l'exécutif, conseil économique nettement subordonné. Malgré des moyens limités, les présidents sauront user du tremplin qui leur est offert pour donner à la région un début de légitimité politique. Les conseils économiques réussissent à conserver une autonomie ancrée dans une expertise, et une capacité de mobilisation des milieux professionnels qui les oppose parfois aux conseils régionaux. Mais quelle action peut mener une institution qui reste subordonnée aux décisions des collectivités subventionnées ? Et quel pouvoir détient un Président déchu à chaque élection partielle, nationale, ou cantonale, sollicitant dix fois l'an un nouveau mandat de ses pairs ? Cette légitimité reste en deçà de leurs ambitions, et ce n'est pas un hasard si, maires de grandes villes, les auteurs de la réforme de 1982 sont également des présidents de région façon EPR : Pierre Mauroy et Gaston Defferre.

De même Mai 1968 a réveillé des tendances autonomistes (Corse, Pays basque, Bretagne) et développé un régionalisme culturel (Occitanie) ; le pouvoir central est mal à l'aise pour traiter ce problème, auquel ne répondent pas les nouvelles institutions régionales. Le choc pétrolier et la crise énergétique en voileront provisoirement les enjeux[14]. Au niveau départemental, si le département est confirmé, le développement du mouvement associatif vient se substituer aux forces vives économiques de la période précédente. L'associationnisme peut revivifier pour un temps les vieilles méthodes de l'administration consultative. Mais il demeure fragile.

14. Par ailleurs, les cas de la région parisienne et de la Corse montrent que lorsque les problèmes administratifs ou politiques sont trop aigus, c'est la recherche de solutions cas par cas et de statuts particuliers qui devient la procédure dominante.

Plus discrète mais décisive, une dernière évolution se prépare, la renaissance des partis. Une première étape avait été la politisation accrue des enjeux locaux, autour du contrôle des municipalités. L'échec de la loi Marcellin du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes marque à la fois l'abandon d'un vrai projet de restructuration, et l'importance de l'échelon municipal pour l'enracinement des élites politiques locales et nationale. L'EPR, triomphe du cumul des mandats, demeure une manifestation du pouvoir notabiliaire. Mais l'alternance et le retour à un jeu de balancier, où présence au Gouvernement et présence au niveau local s'opposent de façon plus manifeste entraînent à la fois un renouveau de l'importance du Sénat — refuge de l'opposition — dans la vie politique nationale et une polarisation accrue des partis sur les enjeux locaux. Le maire père de famille et apolitique est en voie de disparition, de même que l'opposition notable-militant, à droite comme à gauche.

La décentralisation de 1982 consacre cette évolution, mais en outre contribue efficacement à la renforcer. Le conseil économique n'est plus là que pour mémoire. La présidence du conseil général devient un pouvoir fort, capable de soutenir un réseau clientéliste de municipalités de même tendance. Le mode de scrutin régional remet aux partis à l'échelon départemental l'établissement des listes, et les fonctions régionales risquent de devenir des lots de consolation de militants méritants.

Enfin, et surtout, dans la pratique, les élus conscients de leur légitimité indiscutable se coupent de toute participation[15] : autant l'administration avait cherché à pallier par divers mécanismes consultatifs son éloignement de la source de la représentation, autant les élus réduisent dans toute la mesure du possible les voies de contrôle participatif, comme de la sanction juridictionnelle, et ont tendance à gouverner à huis clos.

Certes les pratiques diffèrent d'une circonscription à l'autre, mais la réduction des ressources et du rôle des associations comme l'évitement de toute apparence de démocratie directe, sont plutôt la règle que l'exception ; ainsi au rôle accru des partis s'ajoute pour leur champ d'attribution, le gouvernement solitaire des élus. La décentralisation contribuerait-elle par ces biais non pas au rapprochement des décisions et du citoyen mais plutôt à la crise actuelle de la représentation et à la désaffection de l'électorat ?

15. Jacques Rondin, *op. cit.*; voir aussi sur le niveau municipal Stéphane Dion, *La politisation des mairies*, Economica, 1986, et *Les citoyens et la politique locale*, dir. A. Mabileau, G. Moyser, G. Parry, P. Quantin, Pedone, CERVL, 1987.

Il est donc extrêmement difficile de conclure et de trouver une cohérence et une ligne directrice dans ces trente années de la Ve République. Les ressorts économiques, administratifs et politiques de la décentralisation se sont combinés pour entraîner une évolution que la réforme de 1982 a accentuée plus qu'elle ne l'a renversée. Par bien des aspects, cette décentralisation faite par les élus et avec les élus va à l'encontre des objectifs des premiers régionalisateurs, la globalisation des crédits est l'inverse de la politique de redistribution entreprise dans les années 60, et la participation est peut-être plus réduite que jamais.

Sans noircir le bilan, on peut de ce fait se demander si tous ces efforts contradictoires n'aboutissent pas finalement à l'inverse du but recherché, et si les échanges entre institutions politico-administratives et société ne sont pas allés en s'appauvrissant.

RÉSUMÉ. — *Les ressorts de la décentralisation durant les premières décennies de la Ve République ont été la planification et sa dimension locale. Mais l'évolution a par la suite renversé la plupart des orientations des pionniers : refus de choisir entre département et région, renforcement ou création des bastilles techniques, échec de la tentative pour instaurer une véritable représentation économique, et une participation aux décisions, rôle croissant de la politique partisane. Cette évolution n'a-t-elle pas pour résultat d'éloigner plutôt que de rapprocher la gestion locale des citoyens ?*