

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 empiétements, 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'Etat, 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'Etat 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'Etat. 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'Etat 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'Etat, 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat y impose en fait largement ses choix, et fait assurer leur financement, pour une bonne part, par les régions. En effet, l'Etat 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'Etat, qui lui permet de transférer discrètement ses charges. Le plan Université 2000 en serait encore un autre exemple, puisque l'Etat 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'Etat, 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'Etat 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'usager 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 couler 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 rééquilibres 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 équilibres 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 défausser 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'État 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'État 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'État 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.