

Gouverner par contrat

2^e édition revue et augmentée

Jean-Pierre Gaudin



SCIENCES PO

LES PRESSES

Extrait de la publication

RÉFÉRENCES

Gouverner par contrat

SCIENCES PO
LES PRESSES

Gouverner par contrat

Jean-Pierre Gaudin

2^e édition revue et augmentée

SCIENCES PO
LES PRESSES

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)

Gouverner par contrat / Jean-Pierre Gaudin – 2^e édition revue et augmentée – Paris : Presses de Sciences Po, 2007.

ISBN 978-2-7246-1049-9

RAMEAU :

- Politique publique – France
- Concertation – France
- Relations gouvernement central-collectivités locales – France

DEWEY :

- 320.7 440 : Conjoncture et conditions politiques France
- 351 : Administration centrale

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© 2007, PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

ISBN - version PDF : 9782724682069

SOMMAIRE

Introduction 7

Première partie

Le contrat d'action publique

Chapitre 1 / **L'ÉMERGENCE DES POLITIQUES CONTRACTUELLES** 17
L'héritage centralisé 17
Décentralisation et contrats d'action publique 25

Chapitre 2 / **LE CONTRAT : UNE MISE EN FORME DE LA NÉGOCIATION** 37
Coopérations et concurrences 37
Une négociation personnalisée 49

Chapitre 3 / **LA FIN D'UN JARDIN À LA FRANÇAISE** 59
Les croyances en l'intérêt général 59
L'hypothèse d'une crise de gouvernabilité 70
Les asymétries dans la nouvelle action publique 80

Deuxième partie

Les politiques contractuelles et les analyses de la négociation

Chapitre 4 / **LA NÉGOCIATION CONTRACTUELLE** 103
La diffusion internationale
de la négociation explicite 103
Le contrat d'action publique comme « désordre » 119

<i>Chapitre 5 /</i>	COMMENT ANALYSER LA NÉGOCIATION EXPLICITE ?	129
	Des partenariats inégaux	130
	L'institutionnalisation de la négociation	140
	La contractualisation et le changement politique	161

Troisième partie

La légitimation

des contrats d'action publique

<i>Chapitre 6 /</i>	APPRENTISSAGES COLLECTIFS	
	ET MÉDIATIONS PROFESSIONNELLES	175
	De l'investissement professionnel à l'engagement public	179
	Des apprentissages collectifs	186
<i>Chapitre 7 /</i>	LA FORCE DES LIENS FAIBLES	193
	De nouveaux répertoires d'action	193
	Les forums des politiques contractuelles	206
	La circulation des expériences	212
<i>Chapitre 8 /</i>	DÉMOCRATIE ET « TECHNOTABLES »	219
	Les ressources des élites intermédiaires	219
	Les technotables	228
	Entre procédures théâtrales et participation confinée	236
	Conclusion / D'UNE CRISE DE GOUVERNABILITÉ	
	À UNE CRISE DE GOUVERNANCE ?	245
	Bibliographie	251

Introduction

Partenariats et médiations sont dans l'air du temps.

Entre solutions opérationnelles et horizon citoyen, entre interventions publiques et philosophie politique, qu'est-ce qui se joue réellement dans ce que certains appellent déjà une nouvelle « culture de la négociation » ?

Les propositions se multiplient pour « moderniser la vie publique ». Nos gouvernants, en l'occurrence, pensent surtout modes de scrutin, rôle du Parlement, cumul des mandats, ou encore regroupements en communautés de communes. Cela les conduit, bien entendu, à évoquer un partage renouvelé des décisions et des pouvoirs institutionnels. Et aussi à préconiser l'expérimentation d'une nouvelle action publique, débattue et négociée, « moins loin des citoyens ». Négociation, partenariat et médiation sont ainsi des mots très étroitement associés par les acteurs d'un nombre croissant de politiques publiques.

Pourquoi ces mouvements convergents de célébration de la négociation ? S'agit-il là d'une tendance effective dans l'ensemble de l'action politique, qui manifesterait que l'État ne peut plus prendre ses décisions de manière autarcique, ou bien d'une simple déclaration d'intention ?

Lieu après lieu, depuis quelques décennies, le panorama des méthodes des politiques publiques s'est, de fait, modifié progressivement en France : mobilisation des services publics autour de projets de services ; décentralisation des compétences et foisonnement de politiques contractuelles ; assouplissement des rapports public/privé, notamment par le biais d'autorités indépendantes. De tous côtés, des changements diversifiés semblent aller dans un même sens : la négociation plus explicite de l'action publique et la multiplication de contrats dans les politiques publiques.

Si, aux yeux du citoyen, il reste éclipsé par le sacre récent de la décentralisation, le déploiement actuel des politiques contractuelles frappe, en revanche, les acteurs politiques et les observateurs. Ces démarches, sous des intitulés divers, chartes, conventions, contrats, pactes, mettent en forme, par la négociation d'objectifs ponctuels et de moyens ciblés, des coopérations entre des mondes multiples, à la fois partenaires et concurrents : régions, départements, communes, État, associations et entreprises. Elles apparaissent sans doute moins décisives pour des politiques d'orientation macroéconomique, comme la production des biens industriels et agricoles, ou les politiques de protection sociale, que pour les actions « réformistes » et territorialisées, tels environnement, prestation des services de proximité ou encore politique des banlieues. Mais quand bien même les modalités de la contractualisation restent assez variables, aujourd'hui presque toutes les politiques publiques sont concernées, même les plus régaliennes.

Les maîtres mots de l'action sont désormais *coordination* et *décloisonnement*. Est-ce la raison pour laquelle ces partenariats fleurissent tant aujourd'hui ? Leur première éclosion a commencé en réalité il y a plus de vingt ans, dans une conjoncture alors marquée par la prise de conscience d'un essoufflement de la croissance. Ce qu'on imputa d'abord à la crise pétrolière puis aux mutations technologiques était aussi l'expression des limites du modèle de développement français qui liait étroitement État providence, intervention économique et tutelle centraliste. Cela a conduit depuis à la remise en cause de la planification économique, bientôt suivie d'une recomposition de l'État social et de la centralisation à la française.

L'ossature de la décision publique en a été modifiée, au rythme de la décentralisation des années 1980 par le jeu des transferts de compétences, de la redistribution des administrations et des fiscalités.

En plus des collectivités locales, il faut compter avec les entreprises, puisque le chômage devient un problème majeur, et avec des associations, d'autant plus courtisées qu'elles sont instrumentalisables. Les interlocuteurs se sont multipliés et l'État doit descendre de son piédestal : avec des coopérations obligées et des concurrences souvent euphémisées, on aboutit à un brouillage du classique dialogue tutélaire entre le centre et la périphérie.

Mais la réforme institutionnelle ne saurait tout expliquer. Les modifications sont substantielles dans l'action publique parce que d'autres mouvements de fond vont dans le même sens.

Les années 1980 sont en effet celles du libéralisme économique rayonnant. On a cru tout d'abord, en France, que c'était là une spécificité thatchérienne, puis une tendance maîtrisable par la culture française de l'intérêt général et de l'État colbertiste, avant d'y voir finalement une obligation, liée au développement des échanges, à la modernisation administrative et à la concurrence sur les localisations d'entreprises. D'où des décloisonnements nouveaux et des recherches de partenariats entre deux mondes que principes et pratiques avaient semblé longtemps opposer.

Mais ces années ont été peut-être, plus encore, celles de l'intégration européenne. Sans qu'on y ait initialement pris beaucoup garde, les conséquences en sont devenues majeures sur les styles de décision et les politiques publiques nationales. Un niveau de prescription de la norme et donc un étage de négociation s'ajoutent aux précédents. En outre, les actions de l'Union européenne procèdent souvent par contrats d'objectifs et de moyens. Les cocontractants sont les États membres mais aussi les régions, avec des effets de contournement des autorités nationales. Les contrats ouvrent ainsi la porte à des interlocuteurs diversifiés et à des niveaux territoriaux multiples.

En somme, tant le climat néolibéral que l'intégration européenne et la décentralisation ont mis en selle des interlocuteurs promis à un

rôle accru. Tout cela dans un contexte de crise des mobilisations collectives, mais aussi de célébration du sujet stratège et du choix rationnel, deux figures de l'individualisme moderne. On perçoit alors que, si les formes contractuelles de la négociation innovent peu sur le fond, leur généralisation et surtout leur affichage politique en font un phénomène neuf.

Focaliser ainsi l'attention sur l'intensité actuelle des partenariats ne saurait pourtant apporter tous les éclairages nécessaires. On reste, en effet, prisonnier d'une actualité magnifiée par ses protagonistes, qui aiment à y voir tantôt un triomphe irénique de l'esprit consensuel ou, à l'inverse, la valorisation des jeux stratégiques et des concurrences ouvertes de pouvoir. Or, ces modalités se dessinent en réalité sur fond de questions plus larges ; celles relatives à la gouvernabilité et à la « capacité à rendre compte » (*accountability*).

Car avec la reconnaissance de ces interlocuteurs mis tous sur le même pied que l'État, acteurs locaux par la grâce de la décentralisation, opérateurs privés avec le concours du libéralisme économique, acteurs associatifs par l'appel à la citoyenneté, les dispositifs décisionnels semblent devenus plus fragmentés et multicentrés qu'il y a une génération. À cette situation, correspondraient une façon concertée de gouverner et un art indirect de coordonner qui, pour certains, répond au joli nom de « gouvernance ». Façon douce de relativiser l'État (ou de le dévaloriser ?) en célébrant les coopérations multiniveaux entre initiatives européennes, nationales et locales et les partenariats avec le privé. Or, c'est ce mot magique qu'il faut interroger : pratique et pragmatique, en apparence, ne sert-il en fait qu'à rendre raison des concurrences et à euphémiser les conflits ?

Dans le même temps, l'administration est conviée à se « moderniser » pour accompagner les évolutions économiques et

sociales. Démarches contractuelles, médiations et partenariats sont donc censés contribuer à optimiser le travail administratif, à décloisonner les genres, à individualiser les rapports avec l'utilisateur. Derrière la dimension opérationnelle de cette gouvernabilité nouvelle, se profile un objectif réactivé de participation. Par la classique consultation ou, mieux, par la mise en débat procédurale et l'implication directe des citoyens dans la définition de certains projets, c'est une intensification de la démocratie qui paraît souhaitée.

En rejoignant ainsi, par son caractère visible et officiel, le cercle vertueux de la politique, la négociation contractuelle ne rompt évidemment pas avec les classiques arrangements, mais elle entend ne plus s'y enfermer. De surcroît, elle parvient même à arraisonner une part de l'imaginaire politique du contrat social. Pour autant, les pratiques ont-elles aussi changé ? Qui participe véritablement au débat public, à quelles conditions et avec quelles ressources classiques ou nouvelles ? Laquelle des deux tendances, élitiste ou démocratique, se nourrira le mieux de ces nouveaux modes de faire ? Les objectifs poursuivis veulent à la fois faire place à l'efficacité gestionnaire et à l'approfondissement démocratique. Mais comment, par la seule vertu de la négociation, concilier démocratie et performance ? Aux yeux de nombre de commentateurs, on aboutit plutôt en France à l'opacité croissante des décisions, à l'incertitude des règles et, donc, au désordre.

Pour éclairer les termes du débat actuel, il faut comprendre d'abord quelle est la portée du partenariat explicite. Par rapport aux formes traditionnelles de la négociation politique qui s'inscrivent dans le creux des conflits et le secret des couloirs et privilégient l'arrangement direct plutôt que des formes élaborées de médiation par des tiers. Par rapport, également, aux autres traditions de la

délibération ou du débat : la négociation diplomatique, la négociation sociale collective, ou encore la négociation de marché.

Mais négociation explicite ne vaut pas nécessairement négociation ouverte. Le filtrage des interlocuteurs, l'opacité des procédures, l'instabilité des modes de faire sont des caractéristiques en réalité très courantes.

Elles ne sauraient masquer longtemps que les contrats d'action publique et autres formes de partenariat reproduisent, derrière leurs apparences égalitaires, des asymétries de pouvoir et des dominations. Dans l'immédiat, elles donnent une impression de désordre, qui contraste singulièrement avec le « jardin à la française », clairement organisé, bien lisible dans ses développements symétriques, que constituaient auparavant les politiques publiques convergeant autour de l'argument de l'intérêt général.

On en vient, alors, à interroger plus avant l'idée de partenariat qu'on voit partout fleurir : conventions multiples liant les pouvoirs publics, le secteur privé et, parfois, ce qu'on appelle les associations de la « société civile ». Le développement de ces modalités conduit-il à envisager, sous un jour plus pragmatique, le principe de l'intérêt général, les redistributions sociales, et le rôle même de l'État ?

Mais il faut savoir aussi raisonner dans le cadre européen. La France n'est pas seule en jeu dans ces multiples évolutions ; on découvre qu'au sein de bien des pays voisins, en effet, des tendances comparables se manifestent. Peut-on parler alors d'une forme de négociation standard dans l'action publique contemporaine, voire d'un modèle européen de régulation partenariale ? À partir de possibles rapprochements faits de pays à pays, on pourrait avancer que la négociation explicite est en passe de devenir un modèle qui se diffuse de proche en proche, par contagion internationale. Cependant, les différentes problématiques de la négociation politique conduisent à mettre en doute cette perspective. Car

elles soulignent plutôt le rôle de ce qui reste inscrit dans les institutions, les valeurs et les intérêts spécifiques, qui font les enjeux différenciés de la négociation partenariale. Les États, et parfois les régions, sont des produits historiques aux évolutions qui restent diversifiées.

Quel sera, dès lors, l'avenir de ces partenariats, et particulièrement des démarches contractuelles si valorisées actuellement en France ? La médiation politique et sociale pourrait difficilement se justifier longtemps à partir des seules vertus dont on crédite l'interaction. Et l'efficacité pragmatique ou l'accoutumance progressive aux procédures nouvelles seraient des argumentations bien minimales... Face au retrait relatif de la règle générale et du rôle de la représentation politique dans ces modes de faire, il faut alors interroger les formes de légitimation, qui accompagnent la négociation explicite. C'est dans les pratiques qui entremêlent étroitement carrières et militantismes, engagement professionnel et engagement public qu'on peut déceler un patient travail d'accréditation de la négociation explicite. Il promeut de nouveaux répertoires d'argumentation, s'appuie sur des forums d'opinion locaux ou nationaux, et construit des profils d'intermédiaires situés à la charnière du technique et du politique.

Si la croyance dans le bien-fondé de la négociation partenariale peut ainsi s'étayer sur l'offre de procédures de débat, n'est-ce pas en renonçant aux ambitions de démocratisation affichées par ailleurs ? Les nouvelles élites de la négociation territoriale risquent, ainsi, d'aller dans le sens d'une valorisation des processus les plus théâtralisés plutôt que vers une délibération accrue.

Première partie

Le contrat
d'action publique

Chapitre 1 / L'ÉMERGENCE DES POLITIQUES CONTRACTUELLES

Comme nous le rappellent les chansons de l'entre-deux-guerres, Paris a été chéri, idolâtré même. Paris, « reine du monde », était d'abord le centre tant politique et économique que culturel de la France. Une capitale absolue, dont le reste du pays, l'ensemble indistinct de la province, n'était que la « périphérie ». Par des ritournelles, le centralisme français était ainsi inscrit jusque dans les cœurs ; et leurs refrains imagés ont pu célébrer un rayonnement sans partage. Au début des années 1960, encore, une correspondance étroite s'établissait entre la quasi-centralité géographique de Paris dans l'Hexagone et son rôle éminent de commandement politique, administratif et économique sur l'ensemble du territoire.

L'héritage centralisé

Cette forme de raisonnement qui oppose centre et périphérie avait été développée au plan international. La critique des tutelles économiques exercées par les pays industriels sur les pays pauvres, colonies tardives ou États nouvellement indépendants dans le monde de l'après-guerre, s'était portée sur les mécanismes de l'échange inégal et sur les déséquilibres entre les centres névralgiques de l'économie internationale (les riches métropoles) et leurs périphéries politiques et sociales. Le modèle centre/périphérie s'affirmait ainsi comme une caractéristique essentielle des rapports de domination.

Mais cette perspective critique a conduit également à une réinterprétation des relations entre Paris et province. La « Ville Lumière », dont on avait tant célébré le rayonnement, apparaît dorénavant trop polarisatrice, dévorante et dominatrice. Sont tour à

tour dénoncés les risques d'un « désert français » (Gravier, 1947) ; puis les effets discriminants des relocalisations industrielles impulsées alors par la toute jeune Datar, lesquelles ne feraient que renouveler l'exploitation économique des périphéries de l'Ouest et du Sud de la France ; et, plus encore, les tutelles multiples d'une administration d'État, paternelle mais autoritaire, pesant sur des élus locaux. Tout cela après que les investissements requis après guerre par l'effort de reconstruction, puis les premières politiques d'aménagement du territoire avaient déjà accompagné des réévaluations de la place exorbitante prise par Paris au sein de l'ensemble national.

Dès lors, la référence au modèle centre/périphérie imprègne le débat d'opinion et l'action politique. Mais elle marque également en profondeur les travaux des chercheurs et les réflexions des observateurs. Au point qu'au-delà des divergences théoriques et des oppositions de points de vue ce modèle d'analyse semble faire référence implicite pour la majorité de la communauté intellectuelle. Cela devient un véritable paradigme dans les années 1960 et 1970, qui fait consensus au plan international (Judge, Stoker et Wolman, 1995).

L'énigme du local

Dans un contexte de développement, qui marginalise les périphéries économiques et politiques tout en insistant sur les retards à leur faire rattraper, la réalité du pouvoir local est devenue une énigme.

Alors que dans d'autres pays, comme la Grande-Bretagne, se maintenaient les signes d'une autonomie locale tangible, étudiée et commentée comme telle, en France les choses paraissent beaucoup plus incertaines. Peut-on parler d'un « objet local », questionne un colloque interdisciplinaire (Sfez, 1977) ? Les réponses apportées

sont plutôt pessimistes quant à la consistance des pouvoirs locaux dans notre pays, mais elles laissent voir, à la fin des années 1970, le rôle des revendications de quartier et des mobilisations inscrites dans la vie quotidienne, ainsi que l'importance du travail de mobilisation politique locale, qui rejoint des formes d'appartenances territoriales revendiquées en Bretagne ou dans le Midi « rouge ».

S'il arrive que des études soulignent ainsi la grande capacité de résistance ou de ruse des pouvoirs locaux, c'est pour mieux illustrer le paradigme centre/périphérie, qui suppose une hiérarchie entre le rôle de Paris et les réactions que lui oppose le reste du pays. La majorité des réflexions et des recherches, conduites au plus près des terrains locaux, privilégie des analyses où les processus apparaissent surtout « descendants » le long des circuits du pouvoir d'État, plutôt que les dynamiques inverses, de type *bottom-up*, que manifestaient pourtant des initiatives locales, syndicales, associatives ou municipales.

Que les perspectives fussent alors marxistes ou non, et les problématiques structuralistes ou bien stratégiques, l'impulsion locale apparaissait secondaire. Elle était considérée comme réactive plutôt que propositionnelle ou autonome.

La recherche urbaine a, en particulier, développé des problématiques qui privilégiaient majoritairement l'État contemporain, en tant que centre d'impulsion ou de contrôle. Dans les travaux qui interrogeaient le rôle des « équipements du pouvoir », l'explication résidait principalement dans une logique de puissance censée sous-tendre toutes les initiatives de l'État : pour les chercheurs d'inspiration foucauldienne, les équipements collectifs s'analysaient comme étant les outils d'une territorialisation du pouvoir central visant à quadriller les éléments de la vie quotidienne et à réduire l'échelon politique local à un rôle de relais. Tandis que, dans le courant

marxiste de la recherche urbaine, on s'attachait prioritairement aux rapports entre pouvoir politique et forces économiques. L'analyse était alors focalisée sur les stratégies des grands groupes industriels et bancaires qui se structuraient en France. Les alliances politico-économiques déterminantes, nouées à l'échelle nationale, faisaient des politiques industrielles et d'aménagement la manifestation dominante d'un « capitalisme monopoliste d'État » (Castells et Godard, 1974 ; Lojkine *et al.*, 1978). Le centre politique et les oligopoles économiques du pays se confortaient ainsi mutuellement, ne laissant aux « périphéries » qu'une marge de réaction, de résistance ou de révolte. Dans ce cadre d'analyse, les pouvoirs locaux ne disposaient que d'une « autonomie relative ».

Troisième grand courant, celui des travaux de sociologie politique abordait la question du pouvoir local, tout en n'échappant pas totalement au paradigme centre/périphérie (Lagroye, 1991). Dans l'analyse des organisations appliquée au monde politico-administratif, les pouvoirs locaux ont été en effet longtemps qualifiés de « périphériques » (Grémion, 1976 ; Duran et Thœnig, 1996). Cependant, ces pouvoirs (élus, techniciens, socioprofessionnels) se révélaient dotés d'une consistance spécifique, d'une capacité propre d'initiative et de comportement stratégique. Loin de réagir seulement par la ruse, la protestation ou la révolte à des impulsions centrales, ils apparaissaient comme des acteurs importants dans des jeux de négociation et d'échange politique (qu'ils contribuaient, autant que l'État central, à structurer). Les pouvoirs locaux étaient donc caractérisés essentiellement par l'existence d'un bipôle, le préfet et ses notables, où les relations interpersonnelles découlaient pour l'essentiel de la négociation nécessaire entre deux mondes d'action aux légitimités différentes. Les pouvoirs locaux se situaient ainsi au point d'équilibre et de contact entre les délégués administratifs du centre politique (le préfet et les directeurs départementaux

des services de l'État) et les représentants territoriaux qu'étaient les élus politiques ou socioprofessionnels. Le rapport centre/périphérie s'envisageait dès lors comme un dispositif relationnel équilibré, où le politique et l'administratif, le central et le local, s'opposaient, mais aussi s'étaient réciproquement.

Centralisme et intérêt général

Le déplacement du regard qu'autorisait l'analyse stratégique permettait d'aller au-delà des procédures et des organigrammes. De telles relations négociées restaient encore, pour l'essentiel, inavouées par les protagonistes et voilées derrière l'ordre juridique et administratif officiel.

Les négociations cachées autour de l'application locale de la règle générale ne pouvaient faire oublier l'asymétrie forte existant entre les grands pouvoirs tutélaires de l'État et les compétences limitées des collectivités locales. D'autant qu'avant la décentralisation, la justification de l'action tutélaire de l'État s'appuyait sur des arguments encore très largement partagés : un centre puissant, qui contrôle l'ensemble de l'action publique, n'est-il pas le mieux à même de veiller à l'égalité des situations, à la redistribution des ressources, à la rationalité des choix collectifs ?

Car assimiler centralisme et intérêt général faisait partie des formes de convictions collectives longuement élaborées à travers l'histoire française. Le déploiement de la centralisation administrative et politique est un processus ancien, mais resté longtemps fragmentaire ou partiel, centré sur quelques politiques publiques. D'abord associée à l'affirmation des prérogatives régaliennes puis à l'émergence de l'État-nation et du premier noyau de l'administration républicaine, la centralisation n'a pris ensuite une ampleur nouvelle et décisive qu'avec les programmes de reconstruction faisant suite aux guerres mondiales, et la généralisation de l'État

social en France. Les croyances cristallisées autour de l'intérêt général et de la neutralité de l'administration d'État résultent d'un travail de construction progressive, où l'affirmation récente des bureaucraties administratives et de l'interventionnisme moderne a une bonne part.

Les tutelles classiques ont été de trois types. Le premier facteur de contrôle, le plus apparent, c'est celui de la tutelle juridique. Le régime de Vichy, dans un contexte de guerre et de gestion de la pénurie, esquisse une planification économique et les linéaments de plusieurs politiques étatiques, à travers la production d'équipements types et de plans d'urbanisme. Tout cela au nom de l'intérêt général et de la neutralité de la rationalité technique. Ce même système de croyance assure ensuite la transition entre la Quatrième République et la Cinquième, où de nombreux agencements tutélaires se complètent mutuellement pour codifier particulièrement les aménagements de l'espace. La tâche de la reconstruction urbaine et industrielle en France est considérable aux débuts des Trente Glorieuses. S'y ajoute rapidement l'objectif de réaliser de grands ensembles de logements sociaux. L'ampleur des programmes et des financements publics mobilisés va de pair avec le développement de grandes administrations d'État (transports, logement, enseignement, santé). Les collectivités territoriales sont alors placées sous forte tutelle juridique. Une grande part de leurs compétences est assujettie à un contrôle *a priori* du préfet et des services de l'État.

Deuxième type de tutelle, le système des subventions crée de surcroît une large tutelle financière, car il soumet les contributions financières de l'État à un ensemble de ratios, de quotas, de programmes types et de standards définis par les administrations nationales. Le tout doit encore s'insérer dans les calendriers de la