

LES COFINANCEMENTS PUBLICS : DES PRATIQUES AUX RATIONALITÉS

GUY GILBERT ET JEAN-CLAUDE THOENIG*

Depuis deux décennies, le pouvoir des collectivités locales s'est renforcé dans une majorité de pays européens, aussi bien dans les États unitaires où la décentralisation a marqué de réels progrès dans les faits et parfois dans les textes, que dans les États fédéraux où, malgré des tensions, le modèle de partage des pouvoirs a tenu bon. Mais ce renforcement des pouvoirs locaux ne s'est pas mécaniquement accompagné d'un accroissement sensible de l'autonomie financière locale. La structure des recettes des collectivités locales est restée très stable sur la période et, fait plus remarquable encore, très disparate de pays à pays.

Ainsi la part de la fiscalité dans les recettes totales hors emprunt y apparaît-elle souvent non prépondérante et, de plus, non croissante. Quatre nations font preuve d'une fiscalité locale importante : trois appartiennent à l'Europe du Nord, la Suède, le Danemark et la Finlande, auxquelles s'ajoute, fait moins connu, la France. La fiscalité y assure entre 45 et 60 % des recettes totales au niveau local. Puis viennent la Grèce, la Belgique, le Luxembourg, l'Espagne et l'Italie avec une fiscalité locale faible (de 20 % en Allemagne à 35 % en Belgique et 43 % en Grèce). Enfin, un groupe de pays se distingue par une fiscalité locale résiduelle : l'Irlande, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Portugal et l'Autriche.

* Guy GILBERT est professeur agrégé d'économie à l'université de Paris X et ancien directeur du GRALE du CNRS. Jean-Claude THOENIG est directeur de recherche au CNRS (Groupe d'analyse des politiques publiques et ENS de Cachan) et professeur à l'INSEAD.

Tableau n°1
Structure des recettes des collectivités locales
(% des recettes totales), 1995

Pays	Recettes fiscales	Dotations	Redevances usagers et produits d'exploitation	Emprunts	Fiscalité/ recettes totales hors emprunt
Suède ⁽¹⁾	59	15	19	2	60
France	52	23	9	10	54
Danemark	48	18	19	2	49
Finlande	45	23	17	2	43
Belgique	32	42	9	9	35
Luxembourg ⁽¹⁾	31	32	23	3	32
Espagne					
Communautés autonomes	16	70	1	11	30
Communes et provinces	53	31	2	12	34 ⁽²⁾
Allemagne	30	51	4	9	20
Italie	21	62	4	3	25
Irlande ⁽¹⁾	16	57	21	3	16
Royaume-Uni	13	66	11	4	14
Pays-Bas ⁽¹⁾	7	46	9	10	8
Portugal ⁽¹⁾	31	47	10	8	7
Autriche ⁽¹⁾	42	17	18	11	5
Grèce	35 ⁽³⁾	63		2	43

(1) 1994

(2) Communes seules

(3) Fiscalité et recettes d'exploitation

Source : Gilbert et Guengant (1998), p. 137.

Malgré la décentralisation/fédéralisation, les collectivités locales se financent ainsi essentiellement sur des ressources de transfert (si l'on néglige les ressources tirées des redevances sur l'utilisateur et les produits d'exploitation, ainsi que les ressources de l'emprunt). En conséquence, l'imbrication des contraintes budgétaires entre les niveaux de collectivités, notamment entre, d'une part le niveau central, et d'autre part les niveaux régionaux et locaux, est forte et récurrente.

Les systèmes de transferts inter-collectivités sont également partout d'une effroyable complication. Celle-ci résulte aussi bien de la nature des choses que d'un effet de sédimentation. En effet, décentraliser n'a de sens que parce que les collectivités diffèrent selon les situations et/ou selon les préférences. Un système de transferts financiers adéquat doit tenir compte de cette diversité, d'où une inévitable complication. Mais les transferts financiers s'inscrivent aussi dans la longue histoire des relations de pouvoir entre les collectivités centrales et les collectivités

locales. Ceci implique des mécanismes de contrôle, d'incitations et d'intervention, donc des transferts financiers compensatoires qui s'empilent sans logique et sans ordre (Guengant et Uhaldeborde, 1996 ; Gilbert, 1996).

Trois facteurs supplémentaires sont venus accroître une telle complexité des relations. Le premier résulte de l'ajout d'un nouvel échelon, européen, à la pyramide institutionnelle. Ses deux principes d'action, la subsidiarité et l'additionnalité, renforcent mécaniquement les montages financiers.

Le deuxième facteur tient à l'impéritie financière récurrente des États centraux sur fond de perte de légitimité des pouvoirs publics et de pression à la baisse des prélèvements obligatoires. L'intervention publique ne pouvait dès lors qu'être relayée par les pouvoirs émergents, locaux ou régionaux, tenus à la fois pour moins « illégitimes » que les pouvoirs centraux, moins directement comptables des faillites imputées à l'État-providence et à l'excès de régulation étatique, et moins responsables enfin de la dérive des prélèvements obligatoires.

Le dernier facteur est d'ordre plus « culturel ». Le « partenariat » et la « contractualisation » de l'action publique ont été présentés comme des vecteurs de la modernisation, ces deux principes accroissant en contrepartie l'enchevêtrement financier.

Sur une telle toile de fond s'imprime le réseau des « financements croisés » entre collectivités publiques, si décrié aujourd'hui. Pourtant, le phénomène n'est pas nouveau. Il existe depuis longtemps des montages financiers complexes qui ont toujours permis à des collectivités locales, assez démunies en ressources financières, d'être les premiers investisseurs publics en France, loin devant les administrations publiques centrales. La « bible » de la Caisse des dépôts et consignations, les modalités du lien entre les prêts et les subventions, témoignaient dès les années 1960 de la sophistication des montages financiers. Pourquoi cette complication assumée hier sans trop d'états d'âme l'est-elle moins aujourd'hui par une large fraction de l'opinion ? On peut y voir d'abord la conséquence d'un *effet de révélation*. Le phénomène de la contractualisation globale (et d'abord les contrats de plan État-régions) a rendu plus apparents les montants et les procédures de l'imbrication financière publique. S'y ajoutent la revendication et l'affichage par les partenaires eux-mêmes des modalités du cofinancement. Au total, là où le montage financier était dans le passé tout aussi complexe mais connu de rares spécialistes et relayé par des institutions peu visibles (les établissements publics régionaux dans les années 1970), le cofinancement public est aujourd'hui visible de manière plus immédiate.

Cet effet de révélation est relayé par un *effet de concurrence*. Dans une pyramide institutionnelle très encombrée, dans un maillage de compé-

tences de *facto* assez lâche, la concurrence « horizontale » entre les collectivités de même niveau et « verticale » entre les collectivités de niveaux différents implique des interactions croissantes qui s'inscrivent sur la totalité de l'axe coopération/concurrence. Le cofinancement public est stratégique.

Enfin, le succès apparemment invincible des marchés financiers, le développement foisonnant de nouveaux instruments et la libéralisation des conditions d'accès aux marchés pour les acteurs publics font apparaître comme de moins en moins nécessaires les montages financiers cofinancés. On tolérerait aisément que, dans les années 1970, des collectivités locales soient aidées dans leur effort d'investissement par les autres collectivités publiques (l'État, en l'occurrence), y compris dans leur accès indirect au financement par l'emprunt, alors que les marchés financiers étaient moins ouverts. On comprenait bien que, dans les années 1980, le mouvement de décentralisation impliquât l'organisation de contournements institutionnels de la contrainte budgétaire centrale imposée par la Rue de Rivoli. On l'admet moins aujourd'hui, dès lors qu'en apparence une collectivité territoriale désireuse d'investir trouve sans difficultés sur les marchés financiers les moyens de le faire, pour autant que l'« équilibre réel » de ses finances, sa solvabilité anticipée et la qualité des projets l'y autorisent.

10

On reste frappé par le nombre fort limité d'études et de recherches consacrées aux cofinancements (voir cependant Delafosse, 1994, et Pontier, 1993). Il s'agit pourtant de sommes considérables. Pour se limiter aux seuls fonds structurels qui viennent, par construction, s'ajouter aux financements nationaux, ceux-ci représentent sur les dix dernières années 2 % des dépenses des administrations publiques locales et 10 % de leurs investissements, soit au total 0,2 % du PIB français. Au plan d'une région, les cofinancements obtenus représentent souvent davantage que le budget d'intervention de la région. Or, au total, bien peu de travaux microéconomiques analysent en détail les modalités, les motivations et les conséquences de l'arrangement financier pseudo-partenarial entre collectivités publiques. Cette rareté de travaux de terrain contraste avec le caractère tranché des opinions qui prévalent en la matière, les unes pour fustiger le désordre et le gaspillage, les autres pour se louer de procédures qui obligent les autorités publiques à l'échange d'informations, à la mise en commun d'objectifs, d'actions, d'échéances.

Outre la difficulté matérielle de l'étude, qui tient d'abord à sa lourdeur, la tâche a pu paraître rebutante car elle exige un point de vue nécessairement pluridisciplinaire. On peut certes placer l'accent sur l'efficacité économique des cofinancements, c'est-à-dire leur aptitude à éviter le gaspillage des ressources ; on peut l'examiner à l'aide des catégories usuelles de l'économie publique (compensation d'externalités géographiques sy-

métriques, mutualisation des risques, fongibilité des contraintes budgétaires des partenaires) ou sous l'angle de la théorie des contrats. On peut également y voir la conséquence de l'existence de « coûts de transaction » entre partenaires à l'origine de constructions institutionnelles dans la perspective de la « nouvelle économie des institutions ». Mais il manquerait à cette analyse une dimension de sociologie politique que tous les observateurs s'accordent à considérer comme centrale en la matière. A travers le cofinancement, c'est l'argent à la fois comme instrument de l'action rationnelle ou gestionnaire et comme affichage du pouvoir relatif d'une collectivité publique qui est en jeu.

Les travaux appliqués qui sont à la base du présent article sont menés dans la double perspective de l'économie publique et de la sociologie politique, dont ils combinent les problématiques et utilisent les instruments, même si l'accent sera ici mis à titre principal sur la dimension économique.

Une première section définira le concept de cofinancement et proposera une typologie pour l'analyse. Une deuxième section présentera quelques résultats préliminaires d'une étude empirique menée sur la région du Limousin (Gilbert et Thoenig, 1997). Une troisième section s'interrogera sur les hypothèses susceptibles d'expliquer les pratiques des financeurs ayant recours à une procédure conjointe. Ce faisant, l'article suggérera deux orientations ou enseignements de recherche. L'une tient à la généralisation et à la banalisation du cofinancement en même temps qu'à la grande variété de configurations observables. L'autre considère des explications balayant des hypothèses relevant, à titre principal, soit d'approches « substantialistes », soit d'approches « procédurales » ou organisationnelles.

11

DÉFINIR LE COFINANCEMENT

L'enchevêtrement des financements entre collectivités publiques atteint *lato sensu* de telles proportions et les formes en sont si diversifiées qu'une définition plus précise du cofinancement est nécessaire. Il sera ici proposé d'abandonner l'expression courante de « financement croisé » au profit de celle, conceptuellement plus adéquate, de cofinancement. D'autre part, une définition théorique exige la caractérisation préalable de paramètres significatifs. Deux seront proposés : le mode d'association entre deux ou plusieurs collectivités, la position respective des cofinanceurs impliqués. Une typologie est dès lors possible qui classe de façon plus satisfaisante les configurations empiriques.

Les modalités d'association

L'usage commun du terme de financement croisé implique quelques inconvénients lorsque, en apparence du moins, un flux de financement

bi-univoques apparaît entre des autorités publiques différentes. Si la collectivité A affecte une contribution à une collectivité B pour un projet L et que, durant la même période (par exemple l'exercice budgétaire annuel), B apporte une contribution à A pour un projet M, on crée par agrégation un croisement de financement. Si les deux décisions sont organiquement liées entre elles ainsi que dans l'esprit des dirigeants des deux collectivités, la situation relève bien du modèle du financement croisé. Mais si tel n'est pas le cas, s'il n'existe aucun lien entre L et M, la figure du croisement est purement artificielle. Par ailleurs, peut-on réellement parler de financement croisé dans l'hypothèse où l'une des deux collectivités est budgétairement sous le contrôle et sous la domination de l'autre, ou faut-il réserver cette expression à des opérations symétriques mettant en relation des collectivités financièrement autonomes l'une par rapport à l'autre ?

Parler de financement croisé n'est pas chose anodine. Le recours même à une telle expression renvoie à des regards ou à des facettes hétérogènes. Financement croisé peut ainsi traduire la façon dont une collectivité publique se positionne. L'usage se réfère alors à la complication des relations dans lesquelles la collectivité est insérée et qu'elle perçoit lorsqu'elle mutualise des dépenses avec des partenaires. Un deuxième regard est celui du contrôleur. Financement croisé désigne par opposition à financement unique ou unilatéral un cas de figure dans lequel le contrôleur éprouve plus de difficultés à démêler les fils entre collectivités soumises à son rôle ou, au contraire, trouve plus sécurisant de voir des engagements financiers pris entre deux collectivités dépendantes chacune l'une de l'autre, sur le mode A contrôle B et B contrôle A. Dans une troisième acception, financement croisé renvoie à une politique publique qui fait l'objet de financements partenariaux. Ici, l'expression évoque plutôt des problèmes de lisibilité qu'un tel montage entraîne pour qui veut comprendre ce qui se passe à son propos, à l'instar de la question des « subventions croisées » entre entreprises de réseaux, en économie industrielle.

Le terme de financement croisé, à beaucoup d'égards, brouille et obscurcit plus qu'il ne simplifie et n'explique. Il paraît dès lors plus réaliste de parler de cofinancements, ce qui correspond d'ailleurs à la nature des opérations concernées prises individuellement. Cette substitution terminologique n'est pas un pur artifice : elle renvoie à un parti méthodologique qui est celui d'étudier les opérations financières à partir d'une base désagrégée. Car la sommation budgétaire agrégée des croisements entre collectivités publiques cache une multitude de cas de figure hétérogènes.

De façon restrictive, une opération sera définie comme cofinancée si elle donne lieu à un coût budgété par plus d'une collectivité ou d'un

organisme à statut public. De façon plus large, cette opération sera considérée comme cofinancée si deux collectivités au moins prennent part à son élaboration, à sa mise en œuvre, à son suivi ou à son contrôle d'un point de vue technique et/ou budgétaire. La signature d'une convention par les partenaires semble être une dimension importante. Ceci dit, elle n'est pas une condition nécessaire, dont l'existence éclairerait la question de la définition du cofinancement, étant donnés les contours imprécis du terme « convention ». Il peut y avoir contrat sans cosignature d'un document, du seul fait de deux partenaires mutualisant des ressources financières pour une opération commune. D'autre part, il n'est pas nécessaire que les ressources soient affectées simultanément par les deux partenaires, par exemple lors du même exercice budgétaire. Tel est le cas de la figure du « financement alternatif », qui met à la charge d'une collectivité A la totalité d'une dépense en année 1 et à la charge de la collectivité B les montants totaux engagés en l'année 2.

On peut de ce point de vue identifier cinq catégories de cofinancements. Dans la première (« cofinancement croisé vrai »), les collectivités échangent sur une même opération des financements, qu'ils soient ou non de même montant. Dans la deuxième (« financement conjoint »), les deux collectivités subventionnent simultanément le même bénéficiaire, étranger à l'une et à l'autre, au titre du même programme. Dans la troisième, qu'on appellera le « financement conjugué », une collectivité subventionne une autre collectivité à condition que cette dernière conjugue cette ressource externe avec sa propre contribution, soit pour réaliser elle-même une opération, soit pour financer une tierce partie à l'aide de la totalité des sommes réunies. Les deux dernières catégories relèvent du mécanisme de « financement alternatif » : « financement alternatif synchrone » lorsque, au titre d'un même programme, les collectivités financent chacune la totalité d'une partie de ce programme ; « financement alternatif intemporel » lorsque des collectivités prennent en charge à tour de rôle la totalité d'un programme alternativement sur des exercices budgétaires successifs.

13

Les marges de manœuvre des cofinanceurs

La caractérisation des cofinancements n'est pas seulement d'ordre budgétaire ou comptable. Elle dépend plus essentiellement de la position respective des cofinanceurs, de leurs marges de manœuvre et de leur degré d'autonomie. De ce point de vue, deux cas diamétralement opposés peuvent être distingués.

Dans le premier, un des cofinanceurs est totalement dépendant de l'autre, ou des autres, sur le plan budgétaire et financier : c'est ainsi une collectivité locale dont les seules ressources proviendraient, de façon totalement discrétionnaire, des autres cofinanceurs, sous forme de dota-

tions par exemple. Le choix de ces derniers de « cofinancer » une opération avec la collectivité locale n'est qu'une opération d'ordre ; budgétairement parlant, il s'agit d'un simple transfert du poste subvention à la collectivité A au poste contribution au financement de l'opération L. Le cofinancement n'est alors qu'une modalité parmi d'autres de subventionnement affecté, dont il est bien difficile de les distinguer.

Dans le second cas, chaque cofinancier est totalement indépendant des autres sur le plan financier. Ses choix sont souverains et son autonomie totale. Il choisit de cofinancer sans aucune contrainte et s'engage de façon totalement volontaire.

Entre la totale dépendance financière et la totale indépendance, de multiples situations intermédiaires sont concevables. En général, l'autonomie budgétaire et financière des collectivités locales est plus ou moins étendue (moins en Allemagne et au Royaume-Uni qu'en France, par exemple). Cette autonomie peut être également volontairement amputée, lorsque la collectivité locale accepte de confier certains domaines de compétence à des structures de coopération intercommunale, ou lorsqu'elle se prête à des cofinancements de « complément » plus ou moins directement imposés par d'autres partenaires.

La forme institutionnelle des cofinancements est étroitement liée à la position des acteurs sur l'échelle de l'autonomie financière. Dans le cas de cofinanciers en position de domination/sujétion hiérarchique, la forme institutionnelle peut être variable car elle procède en totalité de la discrétion du partenaire dominant. A l'autre extrême, la rencontre des volontés autonomes rapproche la forme institutionnelle de véritables « contrats ». Les transactions se font au coup par coup par des contrats aussi complets que possible. Entre les deux, la forme contractuelle devient plus large. Elle s'inscrit dans le cadre d'un « fédéralisme fiscal » qui décrit l'ensemble des relations financières inter-collectivités comme le pendant budgétaire d'une constitution, lorsque les acteurs sont en position d'inégalité hiérarchique. Elle prend la forme de « méta-contracts » définis sur une durée généralement pluriannuelle et sur un champ plus large que des « contrats spots » lorsque l'autonomie des cofinanciers, réelle, est volontairement aliénée dans le cadre d'opérations de plus grande ampleur, où l'engagement de chacun est plus durable et plus étendu que celui qu'impliquent les clauses d'un contrat à l'objet et à l'horizon ponctuels.

Se dessine ainsi une seconde dimension significative pour la construction d'une typologie : celle de l'ampleur de l'engagement des parties, en termes de champ couvert et d'horizon temporel. D'un côté, des opérations ponctuelles, sans effet de contagion à d'autres domaines, à d'autres acteurs, à d'autres exercices budgétaires. Ce sera le cas lorsque les coûts de négociation seront élevés et que l'expression des volontés se fera sans

entrave. De l'autre côté, des opérations couvrant un champ large, des domaines entiers, ménageant à l'intérieur même d'un méta-contrat des espaces d'arbitrage, de négociation, et pouvant, le cas échéant, courir sur un horizon étendu, ou donnant lieu à des contrats répétés. Dans le cas extrême des opérations cofinancées dans le cadre de hiérarchies de cofinanceurs, l'horizon temporel pourra être ou bien réduit, souvent limité à un exercice budgétaire, ou bien simplement non défini, voire infini. L'engagement irréversible de la tutelle est ainsi « contractuellement » manifeste de façon peu réversible à travers un cofinancement à long terme (c'est le cas des garanties d'emprunts ou, sur un horizon plus court, du mécanisme autorisation de programme-crédit de paiement).

Tableau n°2
Typologie des cofinancements

AMPLEUR DE L'ENGAGEMENT (ET HORIZON TEMPOREL) DES COFINANCEURS	DEGRÉ D'AUTONOMIE DES COFINANCEURS	
	faible	fort
limité	Lien entre prêt et subvention Subventions affectées	« Contrat spot »
étendu	Fédéralisme fiscal (subventions non-conditionnelles)	Méta-contrats (ex. : contrat de plan entre État et région)

PRENDRE LA MESURE DU COFINANCEMENT PUBLIC

Quelle extension connaît la mutualisation des ressources financières publiques ? Comment les décideurs s'approprient-ils la procédure de cofinancement ? Il sera ici présenté un premier dégrossissage d'une étude quantitative et d'une enquête qualitative réalisée dans une région française, celle du Limousin (une présentation complète est fournie dans Gilbert, Thoenig *et al.*, 1997). L'observation d'un cas spécifique est un passage obligé. Ainsi n'existe-t-il aucun instrument statistique permettant de recueillir des données fiables, du moins en France. Un tel préalable technique justifie le choix d'un territoire et d'une institution comme lieux permettant de faire une recherche pilote. D'autre part, la confrontation à des contingences empiriques, même si le terrain ne peut pas être caractérisé comme statistiquement significatif de la réalité nationale, permet d'affiner la perspective théorique que l'éclairage économique adopte pour ses programmes ultérieurs de recherche.

Deux faits méritent une considération vigilante de la part de l'économie publique si elle souhaite apporter une contribution pertinente. Le premier est celui de la diffusion passive du phénomène de cofinancement. Le second renvoie à son institutionnalisation collectivement et informellement construite et investie par les partenaires.

Une pratique généralisée et diversifiée

L'étude quantitative réalisée sur les cofinancements auxquels la région du Limousin a pris part sur une période de 6 ans (1989-1994) montre la diffusion que connaît cette pratique. Au moins 1 714 opérations exploitables statistiquement y ont été enregistrées.

Chaque année, 310 opérations conjointes sont lancées en moyenne par le Conseil régional. Le CPER participe pour 59 % à ce chiffre ; 41 % des autres cofinancements alloués le sont en dehors de cette procédure, soit dans un contexte discrétionnaire et indépendant qu'on appellera par commodité le « hors contrat de plan » (même si cette désignation n'englobe aucune unité de quelque sorte entre les éléments qui la composent).

16

Treize secteurs ou domaines enregistrent au moins une opération conjointe. Trois se taillent une part majoritaire : le développement économique (37 % des enregistrements), suivi par la formation professionnelle (17 %) et l'agriculture (16 %). Ce sont là trois des compétences de base du Conseil régional. Elles rassemblent une vaste majorité des opérations (87 %) engagées dans le cadre du CPER. Ce qui relève du hors contrat de plan est plus dispersé. Certes, le Conseil régional prolonge les priorités du contrat de plan : le développement économique et l'agriculture. Mais il intervient également dans d'autres secteurs tels que la culture, le sport, le développement local et, dans une moindre mesure, l'éducation, les actions de promotion et les infrastructures. Le hors contrat de plan traduit un spectre très large d'interventions régionales. En creux, la part tout à fait négligeable d'opérations menées dans le commerce et l'artisanat, l'environnement et le tourisme (dans ce dernier secteur, pour le seul hors contrat de plan) suggère que la région s'est donné des priorités d'attention en même temps qu'elle se tient à l'écart de certains secteurs. Bref, le cofinancement est un outil de pilotage sélectif et un indicateur des domaines d'intervention des politiques régionales. Un large éventail des affaires publiques de nature territoriale est sujet à des associations épisodiques ou sporadiques de collectivités publiques groupant leurs ressources financières, au nombre desquelles figure la région.

Tableau n°3
Répartition des opérations de cofinancement
impliquant le Conseil régional du Limousin entre 1989 et 1994

Domaines	Nombre total d'opérations		Opérations relevant du CPER		Opérations (hors CPER)	
Développement économique	634	36,99 %	464	44,40 %	170	25,41 %
Formation professionnelle	283	16,51 %	256	24,50 %	27	4,04 %
Agriculture	278	16,22 %	189	18,09 %	89	13,30 %
Culture-sport	109	6,36 %	0	0 %	109	16,29 %
Développement local	89	5,19 %	1	0,1 %	88	13,15 %
Tourisme	79	4,61 %	76	7,27 %	3	0,45 %
Sanitaire et social	66	3,85 %	44	4,21 %	22	3,29 %
Education	58	3,38 %	10	0,96 %	48	7,17 %
Actions de promotion	45	2,63 %	3	0,29 %	42	6,28 %
Infrastructures	40	2,33 %	0	0 %	40	5,98 %
Commerce et artisanat	2	0,12 %	2	0,19 %	0	0 %
Environnement	1	0,06 %	0	0 %	1	0,15 %
Divers et autres	30	1,75 %	3	0,29 %	30	4,48 %
Total	1 714	100 %	1 045	100 %	669	100 %

17

Le Limousin connaît une pratique de cofinancement relativement soutenue depuis 1990 (les chiffres de 1989 devant être interprétés avec prudence pour des raisons techniques). Même si une légère diminution a eu lieu en 1993, rien ne permet de conclure à une régression de cette procédure composite. D'une part, les CPER épousent étroitement le cycle institutionnel (le deuxième couvrant la période 1989 à 1993 et le troisième prenant naissance en 1994). D'autre part, les cofinancements autres (hors CPER) manifestent une grande vitalité.

Tableau n°4
Evolution des cofinancements impliquant le Conseil régional
du Limousin entre 1989 et 1994

Date	Opérations relevant du CPER	Opérations autres (hors CPER)
1989	92	68
1990	245	80
1991	224	147
1992	184	190
1993	151	106
1994	149	128

Un autre indicateur intéressant concerne les montants financiers que la région alloue aux opérations de cofinancement. La part se situe, en termes de dépenses totales du Conseil régional, à près de la moitié. Autrement dit, environ 1 franc sur 2 part en cofinancement. Le Conseil régional ne gouverne pas en payant la totalité seul.

L'État de son côté fait de même. S'agissant de leurs dépenses d'investissement et de subventions, il n'est pas rare que certains services des ministères alimentent jusqu'à hauteur de 25 à 30 % de leur budget des opérations de cofinancement.

Le Conseil régional soutient des projets dont le montant total est très étalé - de moins de dix mille francs à plus de dix milliards de francs - et il alloue, par projet, une part qui va de moins de mille francs à plus de dix millions de francs. Ceci signifie qu'il n'y a pas une spécialisation étroite du cofinancement pour des tailles de projet délimitées, même si l'on constate que, d'une année sur l'autre, le pourcentage moyen que le Conseil régional alloue (subvention régionale moyenne divisée par coût total moyen du projet) se stabilise entre 11 % et 16 %.

Tableau n°5
Coût total des projets auxquels le Conseil régional
du Limousin alloue un financement de façon conjointe

18

Coût total des projets	Nombre de projets			
< 20 KF	26	2 %		
20-50 KF	44	4 %		
50-100 KF	59	5 %		
100-200 KF	94	8 %		
200-500 KF	194	16 %	Moyenne	4 201 954 F
500 KF-1 MF	181	15 %	Ecart type	13 004 840 F
1-5 MF	364	31 %	Quartiles	276 900 F = 25 %
5-10 MF	101	9 %		940 600 F = 50 %
> 10 MF	118	10 %		3 268 300 F = 75 %
Total	1 181	100 %		322 000 000 F = 100 %

Les configurations partenariales présentent trois propriétés remarquables. La région entre surtout dans des montages la liant à une seule autre collectivité publique. L'État est un partenariat largement privilégié, mais pas exclusif. Les tours de table semblent stabilisés dans le temps.

L'écrasante majorité des projets (72 %) qui sont cofinancés le sont par deux acteurs, dont la région. Les montages à trois sont peu nombreux (19 %), encore moins ceux à quatre (8 %), sans parler des configurations à cinq (1 %). L'État est le partenaire privilégié de la région : il est présent dans un peu plus de 70 % des tours de table. Loin derrière, on note la présence de l'Union européenne, des départements, des communes et

d'autres institutions publiques (notamment à statut consulaire, telles que les chambres de commerce, des métiers et d'agriculture). Les groupements de communes sont statistiquement marginaux (un peu plus de 1 %), de même que les partenaires privés (moins de 1 %). Ceci dit, le Conseil régional développe un portefeuille non négligeable de montages qui associent des collectivités territoriales subrégionales (départements et communes) selon des configurations à deux, trois ou quatre, et hors de l'intervention de l'Europe. Le cofinancement est investi d'une dynamique autonome, qui ne se cantonne pas à celle des fonds structurels ou des contrats de plan. Il offre un volant de liberté au Conseil régional pour nouer des opérations avec les autorités subrégionales. Il faut aussi noter que les types de configuration partenariale semblent maîtrisés par le Conseil régional : depuis 1990, les chiffres n'indiquent ni accroissement ni restriction du nombre des configurations à trois partenaires et plus.

Tableau n°6
Subvention allouée par le Conseil régional du Limousin
en cofinancement de projets

Subvention régionale allouée	Nombre de subventions allouées				
< 10 KF	213	13 %			
10-20 KF	94	5 %			
20-50 KF	196	12 %			
50-100 KF	204	12 %			
100-200 KF	246	14 %	Moyenne	521 302 F	
200-500 KF	345	20 %	Ecart type	1 350 026 F	
500 KF-1 MF	193	11 %	Quartiles	35 000 F = 25 %	
1-5 MF	183	11 %		150 000 F = 50 %	
5-10 MF	14	1 %		457 406 F = 75 %	
> 10 MF	7	1 %		26 410 100 F = 100 %	
Total	1 695	100 %			

A ses métiers de base - développement économique, agriculture et formation professionnelle -, le Conseil régional ajoute un investissement partenarial soutenu dans trois autres secteurs particuliers : l'éducation, la culture et le sport, le développement local. Le fait que ces décisions se situent largement hors du contrat de plan qui le lie à l'État indique une volonté politique de sa part. Ce faisant, la région adopte aussi des configurations plus compliquées, les tours de table financiers se situant hors de la procédure du contrat de plan impliquant en moyenne davantage de partenaires.

Le coût total moyen d'un projet se situant dans le contrat de plan s'élève à 3,95 millions de francs et la subvention régionale moyenne

s'élève à 447 000 francs (soit 11 %). Hors contrat de plan, le coût d'un projet s'élève à 4,61 millions de francs alors que la subvention moyenne est plus élevée, soit de 636 000 francs (ou 14 %). Comparativement, le Conseil régional subventionne davantage de gros projets lorsqu'il se situe hors contrat de plan avec l'État. Enfin, plus le partenariat inclut un grand nombre de cofinanceurs, plus la subvention régionale moyenne allouée à un projet est faible.

Des différences importantes ressortent des statistiques qui croisent les engagements financiers et les secteurs ou domaines. Le développement économique et l'agriculture engagent des coûts moyens qui sont significativement plus élevés en CPER que hors CPER. En même temps, le taux relatif d'effort moyen que s'assigne le Conseil régional y est identique, à l'exception de la formation professionnelle où il assure l'ensemble du financement hors cadre de plan. La situation est différente pour les secteurs situés en dehors de cette plate-forme de métiers de base et du contrat de plan, à l'exemple de la culture et du sport ou du développement local, dès lors que le Conseil régional s'adjoint des secteurs prioritaires autres. Dans ce cas, il s'engage dans des projets chers - par exemple en développement local - ou assure une subvention élevée - à l'exemple de la culture et du sport, dont il paie en moyenne le tiers du financement par projet.

20

Tableau n°7
Coût moyen et subvention régionale moyenne par projet
dans cinq domaines majeurs

Domaines	Projets se situant dans le CPER			Projets se situant hors CPER		
	Coût moyen	Subv. rég.	Ratio	Coût moyen	Subv. rég.	Ratio
Dév. écon.	4 196 095 F	422 716 F	10 %	2 001 496 F	250 039 F	12 %
Form. prof.	1 014 011 F	371 629 F	37 %	806 151 F	720 484 F	89 %
Agriculture	4 187 032 F	431 360 F	10 %	2 995 008 F	326 253 F	11 %
Culture-sport	-	-	-	1 301 849 F	411 689 F	32 %
Dév. local	-	-	-	4 985 142 F	933 076 F	19 %

Bref, le recours au cofinancement est une pratique généralisée en Limousin pour le Conseil régional et pour l'État. Elle couvre de nombreux domaines. Elle est relativement stabilisée et maîtrisée dans le temps. Elle est ancrée autour du couple État-région en même temps qu'ouverte à d'autres partenaires, notamment publics et subrégionaux, selon des tours de table offrant de nombreuses variantes. Le cofinancement couvre un réseau diversifié de partenariats ainsi qu'un spectre large de projets et de clés de répartition variables. Il déborde le seul cadre du

CPER, le seul principe d'additionalité (en matière de CPER et de programmes faisant intervenir l'Union européenne) et indique que le Conseil régional l'utilise à des fins entrepreneuriales et de manière proactive pour accompagner des initiatives discrétionnaires.

Un principe institutionnalisé

Un deuxième type de faits stylisés qui s'impose à l'observation est le caractère relativement peu controversé du principe des cofinancements. L'enquête sociologique fournit une série d'indicateurs immédiats qui convergent.

Pratiquement aucun ensemble ou sous-ensemble significatif d'élus, de fonctionnaires ou d'allocataires de subventions ne manifeste une opposition radicale au cofinancement en tant que tel. Normativement ou idéologiquement, le principe ne suscite ni rejet massif, ni opposition durable.

Ceci ne signifie pas pour autant que les jugements sont unanimement neutres ou même favorables à l'égard de la pratique. Des controverses existent à l'état plus ou moins manifeste. Leur particularité est d'être critiques à l'égard de telle ou telle facette des pratiques sur le terrain. En ordre décroissant d'importance, elles portent sur l'action des services de l'État, sur la gestion des procédures, sur les effets des cofinancements et, de manière beaucoup plus marginale, sur le partenariat. Mais - et ceci est un point remarquable - elles ne conduisent pas à rejeter le cofinancement comme mode opératoire.

Les critiques les plus incisives sont celles portées contre l'État. Elles concernent aussi bien le cadre du CPER que le hors CPER. Deux acteurs symbolisent et personnalisent à cet égard l'État : les services du ministère de l'Economie et des Finances et la préfecture de région. Ceux-là sont accusés de servir l'État en négligeant l'avis et les décisions des partenaires publics locaux. Qu'elle le veuille ou non, celle-ci est vue comme devant faire plier les collectivités territoriales devant les impératifs nationaux. La décentralisation, dans son esprit, ne serait pas, selon des responsables locaux, passée dans les faits. Selon les partenaires locaux, en particulier parmi les institutions parapubliques régionales, il en résulterait une perte de confiance vis-à-vis de l'État. Les ministères s'englueraient dans des rivalités intestines. L'État dicterait des règles non négociables ou modifierait discrétionnairement les termes des conventions. Le cofinancement agirait comme un révélateur de retards ou de carences au sein des services de l'État.

Un autre thème de critiques porte sur la gestion des procédures de cofinancement. En multipliant les partenaires, le système est rendu plus opaque et plus complexe. Tel serait le cas pour les crédits européens et leur transit vers les régions par l'intermédiaire des services de l'État. Mais

c'est surtout la gestion des programmes qui est vue comme posant problème au regard de l'annualité budgétaire. Dans le cadre du CPER, la plupart des responsables, élus ou fonctionnaires, qu'ils se rattachent à l'État ou aux institutions locales, s'accordent à souligner la difficulté de l'exercice, notamment pour respecter les engagements dans un contexte d'austérité budgétaire et l'incompatibilité entre les procédures de comptabilité publique et la pluriannualité.

Cette revue rapide suggère que les nuances et les réserves émises restent mineures et ne traduisent pas une opposition de fond. Au contraire, elles sont même émises par des responsables qui préconisent, dans certains cas, que pour contrecarrer le flou des cofinancements, en particulier dans le cadre du CPER, la solution est d'avoir recours à une procédure plus sophistiquée que le cofinancement proprement dit, qui serait le financement alternatif. Une année l'État paierait la totalité de la subvention. L'année d'après, le tour serait pris par la région, ou vice-versa.

D'une manière générale, les cofinancements sont perçus comme plutôt utiles. Ils créent un effet de levier économique, notamment pour les opérations qui dépassent les capacités d'une seule collectivité. Ils informent les partenaires sur les projets en cours sur leur territoire de compétence. Ils permettent une amélioration de la qualité de la concertation entre les partenaires et, par là-même, de la qualité des projets. Ils incitent des collectivités, réticentes si laissées seules, à élargir leur portefeuille d'intervention (par exemple en matière culturelle).

En même temps, le cofinancement n'est pas réduit à sa seule vertu instrumentale. Le cofinancement se justifie, et est donc approprié, parce qu'il renvoie à des phénomènes ou effets de gouvernabilité plus généraux.

Dans le Limousin, le cofinancement va de soi. Les autorités publiques l'investissent et se l'approprient comme une convention, comme un mécanisme d'intégration tacitement admis. Agir de façon conjointe en matière financière est un fait banalisé et normalisé. Tout se passe comme si le cofinancement faisait partie du paysage ordinaire de la vie publique.

Les personnes qui ont été interviewées n'établissent guère de distinctions à son propos. Même si les procédures qui encadrent le CPER et la multitude des montages agglomérés sous le label de « hors contrat de plan » ne sont pas les mêmes, ou si les programmes appuyés par l'Union européenne ne font pas appel aux mêmes démarches que les opérations « spot » que la région engage avec telle ou telle commune, ce cofinancement revêt pourtant un caractère universel qui transcende les procédures plurielles qui le mobilisent.

Ce qui va de soi dans les représentations va aussi largement de soi dans les pratiques. A sa manière, le cofinancement est amplement institutionnalisé. Il lie les uns aux autres tant par des références communes - un

outil parmi d'autres, neutre et aseptisé - que par des normes d'usage communes - un mode opératoire, le partenariat, limité et bordé, qui favorise l'intégration entre les acteurs qu'il met en interdépendance.

C'est ainsi que l'enquête qualitative a permis, de manière tant directe - par observation de réunions - qu'indirecte - par lecture de procès verbaux et par interviews -, de suivre des processus concrets de traitement des dossiers des opérations, une fois que le principe d'un programme spécifique de cofinancement avait été arrêté. Ce travail de mise en œuvre, qui va de la fixation des quotes-parts dues par chaque partenaire jusqu'à la sélection définitive des dossiers de subvention et, qui réunit des responsables représentant les diverses autorités cotisantes, tant élus que fonctionnaires, se déroule dans un climat humain exempt de tensions émotionnelles, sinon plutôt détendu. Les cas où des reproches ou des sentiments négatifs apparaissent sont très rares. Certes, en session, le rythme de travail peut être soutenu - ainsi les dossiers défilent-ils très vite dans beaucoup de cas, et 80 millions de francs sont alloués en 240 minutes à 115 projets - et la courtoisie peut conduire à ce que l'expression verbale des antagonismes reste contenue - les réunions rassemblent parfois dix à quinze services différents et le code de bonne conduite protocolaire interdit les esclandres. Il n'empêche, rares sont les cas observables, dans et hors sessions, qui sont classables dans la catégorie des conflits interpersonnels, des rancunes profondes, ou des reproches significatifs.

Les bonnes manières n'expliquent pas tout. Alors que, à bien des égards, les autorités publiques qui font partie du tour de table ne poursuivent pas les mêmes perspectives et n'appartiennent pas aux mêmes espaces de solidarité (partisane ou institutionnelle), on constate très peu de pannes ou de ratés qui gripperaient la gestion des procédures. Au total, l'enquête a repéré trois cas seulement d'incidents qui ont durablement compromis, sinon mis fin à un programme de cofinancement, une fois la décision initiale prise de le lancer. L'argument selon lequel tout serait consensuel est une explication au moins aussi irrecevable que l'argument selon lequel les exécutants seraient disciplinés. Le fait stylisé qui mérite attention est d'une autre nature : il existe des pratiques de lissage qui imprègnent le cofinancement en actes.

Si blocage il peut y avoir, il est traité selon des modalités tacitement admises par les partenaires. On peut en dénoter au moins trois formes concrètes. L'arbitrage est renvoyé en amont et vers les plus hauts dirigeants : par exemple, il est classé comme étant de nature politique et donc confié aux bons soins du président du Conseil régional et du préfet de région. Le dossier est momentanément retiré de l'instruction procédurale et fait l'objet d'une information supplémentaire. Ou encore, l'enjeu est confié pour examen à un sous-comité *ad hoc* qui a

mission d'arbitrer. On remarquera au passage que la phase amont, c'est-à-dire de décision initiale de monter ou non un tour de table sur tel programme, fait pour sa part l'objet d'occasions plus fréquentes de débats âpres, voire de conflits directs. Ce n'est pas un hasard si elle est confiée dans ce cas à des interactions regroupant les seuls plus hauts dirigeants. Le jeu est bien rodé et prend alors la forme d'un *mano a mano* entre quelques personnes dont le rôle est de gérer ce qui est « politique ». L'élaboration du CPER est, par exemple, un moment privilégié où de tels arbitrages se manifestent dans quelques domaines jugés sensibles.

Quelle que soit la configuration partenariale utilisée, la gestion des cofinancements obéit à des normes et à des convenances auxquelles les participants se soumettent bon gré mal gré. Le jeu collectif est socialisé de manière relativement uniforme autour de trois normes sociales.

1) L'expertise est *a priori* crédible, quelle que soit sa source institutionnelle. Dans une majorité des cas, l'instruction détaillée du dossier est assurée par une seule des parties au tour de table. En d'autres termes, le Conseil régional ne fait pas procéder par ses propres services à une étude de conformité et de pertinence dès lors que l'État a déjà opéré un tel travail par ses agents. Qui plus est, il existe des domaines dans lesquels s'établit une sous-traitance systématique. En matière d'allocation de subventions à des industriels, et sur des opérations dont il est chef de file, le Conseil régional confie l'examen des dossiers aux services de l'État (en l'occurrence la DRIRE), même s'il possède lui-même des bureaux compétents dans ce domaine. Il arrive aussi que la préfecture de région s'appuie de manière stable sur les services du Conseil régional. L'instruction est présumée institutionnellement agnostique et professionnellement cadrée. Les exceptions à cet égard sont rares et, surtout, localisées de manière circonscrite. Ainsi en matière de transports - chemins de fer et routes nationales -, dont certains partenaires - le ministère de l'Équipement et la SNCF - ne sont pas présumés transparents et sont perçus comme réticents à la concertation. Dans ce cas, et dans ce cas seulement, l'expertise est érigée en enjeu.

2) Les critères de mise financière sont élaborés, négociés et alloués entre partenaires d'une manière relativement dédramatisée, sinon automatique. S'agissant des clés de répartition, seulement deux à trois fois a-t-on repéré des arguments mobilisés qui renvoient à des stratégies de « donnant-donnant » au sens où un partenariat en veut pour son argent mais ne consent pas à allouer davantage. La recherche individualisée du retour sur investissement est un comportement affiché qui demeure exceptionnel. La prise en charge s'opère d'une autre manière. Celle-ci est implicite plus qu'explicite dans un nombre de cas significatifs : les clés de répartition n'ont même pas besoin d'être établies et acceptées par les

parties en présence pour qu'un programme soit lancé, elles le seront plus tard. La jurisprudence sert de référence pour le choix : sur telle opération spécifique, on adopte des clés qui ont déjà été utilisées pour d'autres opérations, soit identiques, soit même tout à fait différentes par le domaine qu'elles couvrent, sinon par la configuration partenariale qui la couvre. La rhétorique utilisée pour arriver à s'entendre fait appel au taux d'effort que chacun peut consentir, compte tenu de ses propres contraintes, et à la bonne foi réciproque. Trois schèmes opératoires traduisent le jeu sur les clés de répartition. Le premier s'articule autour de l'égalité des taux : être partie du montage entraîne le paiement d'un ticket forfaitaire identique entre partenaires. C'est le cas d'opérations comme celles qui, dans le « hors contrat de plan », voient l'État et la région cotiser à hauteur du même pourcentage. Le deuxième stipule que tel partenaire appliquera à son intervention un taux d'effort financier qui correspond au pourcentage qu'il a par ailleurs adopté pour d'autres montages. Le troisième relève du taux symbolique. Un partenaire met peu d'argent (5 ou 10 % maximum) parce qu'il veut « voir » ou accompagner un projet qui ne relève pas de ses priorités ou parce qu'il souhaite marquer sa bonne volonté. Ce panorama ne signifie pas que le marchandage soit absent et que les joueurs soient fondamentalement insouciant. Prudence il y a et négociation il existe. Il suggère en revanche que l'univers des allocations d'effort est relativement socialisé par des conventions qui permettent aux partenaires de concilier deux impératifs : gérer leur budget et continuer à agir ensemble. On acceptera de payer ici un peu plus et là un peu moins parce que les partenaires en font de même et que, tout compte fait, le passager clandestin n'est pas toléré.

25

3) Un troisième type de normes imprègne les rapports entre partenaires et leurs comportements respectifs : on ne laisse pas des parties tierces jouer un rôle actif dans la recherche d'arrangements. En d'autres termes, l'administration des programmes cofinancés est présumée être prise en charge par les seules parties en présence. D'une part, les fonctionnaires et les élus qui sont impliqués dans l'allocation des financements à des demandes spécifiques se soumettent aux exigences de loyauté et de convivialité. Personne ne s'érige en avocat intransigeant d'une cause spécifique, soit en exerçant un chantage maximal pour faire triompher un dossier contre l'avis des autres, soit en dénigrant de manière dogmatique la cause défendue par un partenaire. Par ailleurs, personne ne cherche à faire perdre la face de quelqu'un d'autre vis-à-vis de tiers. Le travail en commission et hors commission évite le recours à des escalades qui mettent en cause la cohésion collective du tour de table. Qui plus est, l'allocation des bénéfices semble modérée par un critère qui consiste à récompenser ses amis sans jamais punir ses adversaires. D'autre part et

surtout, on remarque une quasi-absence de contentieux qui aboutirait à l'irruption d'arbitrages étrangers aux parties en présence. Si désaccord il y a, et il en existe de tous genres, il est convenu que l'on procédera soit à un réexamen ultérieur du dossier, soit à un renvoi du dossier vers le niveau le plus élevé, par exemple à une discussion entre le préfet de région et le président du Conseil régional. En revanche, aucun montage de cofinancement n'a été l'objet d'une saisine par le Tribunal administratif ou par la Chambre régionale des comptes sur recours d'un partenaire impliqué ou sur initiative d'une tierce partie. Ceci signifie certes que, juridiquement et gestionnairement, la pratique du cofinancement est bien maîtrisée. Mais cela suggère aussi que, malgré leurs divergences d'intérêts, les partenaires arrivent à s'arranger entre eux. Les dirigeants des diverses autorités publiques et para-publiques impliquées maîtrisent leurs clivages internes dans leur propre univers institutionnel. Le Conseil régional se présente comme un monde relativement soudé et intégré. Sous la houlette de sa présidence, l'intégration s'avère assez harmonieuse entre les élus de sa majorité et les services administratifs. Quant à l'opposition politique, elle manifeste un relatif esprit de corps dès lors que la position des intérêts régionaux se trouve exposée aux sollicitations du monde externe. Personne ne rompt le front uni face à l'extérieur. En revanche, la tâche est plus difficile à assumer au sein de la galaxie des services de l'État, même si la préfecture de région s'y emploie.

26

Les normes de conduite paraissent stabilisées et partagées alors même que la conduite des cofinancements implique un nombre relativement élevé et fluctuant de personnes et de partenaires. L'observation vaut en particulier pour les fonctionnaires de l'État. En l'espace de six années seulement, cinq préfets se sont succédé à la tête de la région, sans compter le roulement des cadres dirigeants qui affecte les services déconcentrés des divers ministères.

Le recours au cofinancement sert de liant entre un ensemble relativement hétéroclite de collectivités publiques, d'institutions parapubliques et de milieux socioéconomiques. Il crée des espaces d'interdépendances renforcés autour de divers domaines qui répondent aux caractéristiques souvent attribuées à des communautés de politiques publiques. Même si personne n'est obligé de se joindre à tel ou tel montage conjoint, l'adhésion librement consentie établit une relative différence par rapport à une adhésion imposée coercitivement. Elle rend plus pénalisante d'un point de vue moral la non conformité aux pratiques ambiantes et aux normes qui les encadrent. Le cofinancement trace un espace qui n'appartient à personne en particulier mais qui relève d'un statut collectif.

« Personne ne peut dire : c'est à moi mais ce n'est pas à toi... C'est comme si on était tous dans le même train, ou plutôt dans la même locomotive » (un fonctionnaire du Conseil régional).

Les procédures de cofinancement relèvent de la plus extrême complication : conditions d'éligibilité des demandeurs d'aide, longueur des dossiers à remplir, nombre d'instances censées donner leur avis, délais de réponse, etc. Si la procédure du CPER fait généralement figure de modèle bureaucratique parachevé, certaines des opérations de cofinancement se situant hors CPER ne sont pas en reste, qu'elles impliquent un abondement par l'État et l'Union européenne ou pas. L'extension massive de la gestion procédurale ne peut pas être comprise sur le seul registre des dysfonctionnements bureaucratiques. Elle établit une base cognitive commune et intériorisée par les parties cooptées. A travers le cofinancement se déroule et se joue autre chose que la seule mutualisation de ressources financières orientée à des fins de programmes spécifiques : le cofinancement traduit un mode de régulation entre des institutions séparées, sinon cloisonnées. La régulation rend compatibles des logiques d'action et d'intérêt hétérogènes, sinon en opposition entre elles.

De ce point de vue, la région du Limousin offre un paradoxe intéressant. Électoralement, elle connaît des clivages partisans marqués entre son Conseil régional, majoritairement de gauche, et deux départements dont l'orientation est de droite, sans compter, entre 1993 et 1997, une préfecture régionale plutôt proche de la droite. En même temps, le cofinancement y connaît un usage généralisé, bordé et légitimé par l'ensemble des parties en présence, sorte de clé de voûte du gouvernement des affaires publiques territoriales. Même s'il n'est formalisé par aucun texte de droit public, il est institutionnalisé.

27

QUELLES RATIONALITÉS POUR LE COFINANCEMENT PUBLIC ?

Les résultats de l'observation des cofinancements font apparaître deux « faits stylisés » remarquables. D'une part, l'usage des cofinancements est généralisé, peu de domaines y échappent, et surtout les textes qui régissent la répartition des compétences entre les collectivités ne constituent pas une barrière imperméable à leur usage. Pourquoi observe-t-on cette diffusion sectorielle ?

D'autre part, et ceci est peut-être en partie le corollaire de la remarque précédente, les cofinancements obéissent à deux modalités distinctes, l'une dominante, l'autre secondaire. La première place la conception, la négociation, la mise en œuvre des cofinancements dans le cadre de « méta-contrats » dont l'archétype est le CPER. La posture des acteurs, leurs comportements, les procédures, les agendas y sont négociés et

« routinisés ». L'ensemble constitue une « connaissance commune » à tous les participants. Sans être nécessairement coopératif, le « jeu » est largement prévisible, dans son déroulement comme dans ses issues. Transposé dans le cadre de la conduite d'agents rationnels, tout ceci suggère sans doute une interprétation institutionnaliste de cofinancements, considérés comme le résultat d'agents mûs par une rationalité de type « procédural ».

Mais l'observation atteste aussi de l'existence de cofinancements d'un autre type. Davantage concentrés sur le plan sectoriel (notamment dans le domaine culturel, des sports, du tourisme), des opérations résultent de négociations entre partenaires plus nombreux, selon des configurations stratégiques et des procédures moins codifiées, avec des enjeux sans doute plus complexes et bien moins identifiés. On en trouve trace dans les opérations situées en dehors du CPER.

Au total, et pour reprendre la typologie esquissée dans la section 1, en nombre comme en montants, les opérations relevant de « méta-contrats » fortement « procéduralisés » l'emportent sur les « contrats-spots » confinés sectoriellement et majoritairement en dehors du CPER.

Quelles hypothèses la théorie microéconomique permet-elle de formuler qui répondent à ces observations et qui puissent interpréter le cofinancement comme le produit d'agents rationnels ?

28

*Le cofinancement comme réponse à l'existence d'indivisibilités,
de complémentarités ou d'externalités réciproques*

Conformément à la théorie microéconomique de l'économie publique ou de l'économie industrielle, la mise en œuvre d'une politique (ou d'une activité) par une collectivité conduisant à un faisceau d'effets « d'extrants » implique de partager ces coûts communs entre les « extrants ». Si ceux-ci produisent des effets au-delà des limites territoriales de la collectivité, les subventions croisées sont un moyen efficace d'allouer les coûts aux activités/collectivités (Cavaillès, 1984 ; Derycke et Gilbert, 1988).

Plus généralement, l'analogie entre les activités d'un réseau fournissant un bien privé tel que l'eau, ou l'énergie, ou les transports, et l'activité de collectivités publiques territoriales qui, à l'instar de réseaux, contribuent à l'équipement de l'espace sur lequel vont se localiser les hommes et les activités « naturelles », conduit, si l'on justifie l'existence de subventions croisées dans un cas, à le justifier dans le second. En l'absence d'autorités efficaces de régulation, la microéconomie justifie l'existence de subventions croisées (Curien, 1991 ; Heald, 1996, 1997). Si, pour des raisons diverses, une régulation d'ensemble n'est pas envisageable dans tous les cas pour les activités publiques territoriales (cf. *infra*), il n'est pas injustifié de faire recours au cofinancement. Celui-ci

n'est alors rien d'autre que la conséquence logique de ne pouvoir placer un « régulateur efficace » pour toutes les activités publiques locales.

Une seconde raison, là encore conforme aux enseignements de la microéconomie industrielle, est que dans certains cas de monopoles, notamment de monopoles non naturels résultant de la décision publique, des subventions croisées constituent une procédure efficace de répartition des coûts. C'est le cas lorsque le cofinancement résulte de l'obligation de fourniture d'un service/équipement indivisible dont la réalisation entraîne des coûts pour la collectivité dispensatrice sans commune mesure avec ses moyens propres. Ainsi, l'émergence de cofinancements serait liée à la fourniture de services collectifs présentant des coûts (fixes et/ou variables) hors de portée de la plupart des collectivités décentralisées.

Le cofinancement s'impose par ailleurs lorsque différentes collectivités s'engagent, de façon non concurrente, dans des aspects complémentaires d'une même politique : ainsi, en matière sociale, par exemple pour l'aide aux chômeurs de longue durée ou pour l'aide au premier emploi. La complémentarité des actions appelle la codécision, voire le cofinancement, dès lors que la pratique effective des compétences par les collectivités n'obéit pas au principe institutionnel des blocs de compétences. Cette complémentarité peut être de nature sectorielle, technique ou spatiale si l'un des partenaires ne peut assumer seul le projet dans l'une ou l'autre de ces dimensions (Crémer *et al.*, 1994).

29

L'exemple classique est celui des externalités réciproques. Deux façons existent de traiter une telle situation.

La première est d'internaliser les externalités en créant un périmètre commun de gestion et de décision entre collectivités partenaires, par exemple une « agence commune » (Martimort, 1996). Créer ce périmètre coûte moins cher que le fait de maîtriser une série de contrats *spot*. Le réseau de cofinancements ainsi créé au sein d'une « agence commune » peut ou non dégénérer. Dans un cas extrême, les cofinanceurs finissent par fusionner au sein d'une entité commune : la théorie de l'« agence commune », ici voisine de la conception institutionnaliste de l'entreprise à la « Coase-Williamson », décrit les étapes de l'intercommunalité comme prélude à la fusion territoriale.

La seconde est de mettre en place des cofinancements, à périmètre de décision et de gestion inchangé. A l'inverse de l'agence commune, une telle solution basée sur des cofinancements est supposée coûter moins cher, notamment en termes de coûts de maîtrise de « contrats spots » multiples, que le recours à l'agence commune. Afin d'inciter chaque collectivité à fournir la quantité optimale de services à l'ensemble des usagers potentiels, qu'il résident ou non dans la collectivité, un système de subventionnement réciproque (cofinancement vrai) est souhaitable, si l'on ne renonce pas à l'offre décentralisée de service public local. Ainsi,

faute de créer une « agence commune » (une nouvelle entité publique consolidée, une agglomération en zone urbaine par exemple), les cofinancements sont inévitables. Ils ne seront justifiés que si les coûts d'informations et de gestion du système de « transferts pigouviens » réciproques sont plus faibles que ceux de toute autre solution alternative. En effet, une objection de bon sens consiste à remarquer qu'il serait moins coûteux de faire la somme algébrique des « transferts pigouviens » à recevoir et à acquitter pour chaque collectivité, que de maintenir des flux de financements croisés. Le problème se déplace alors vers des questions de responsabilité, de transparence du système et de contrôle par le citoyen (le problème de l'*accountability*).

Les économies d'échelle ou de gamme et le partage des coûts

Une hypothèse voisine de la précédente lie le cofinancement aux économies d'échelle ou de gamme. Il permet à chaque collectivité de bénéficier d'une gamme de services donnés à un coût plus faible ou d'accéder à une gamme de prestations plus étendue. Il offre par ailleurs une modalité opératoire pour partager des coûts lorsque deux conditions existent : il est possible de raisonner sur la base de l'existence d'un équipement fixe - par exemple une université - et il est possible de calculer, donc d'imputer, des coûts « incrémentaux » aux partenaires.

Supposons que les biens et services collectifs proposés par des collectivités territorialisées aux « territoires gigognes » soient produits à coûts décroissants, ou que l'accès à une gamme de services plus étendue soit soumise à une capacité financière minimale (coûts fixes élevés, seuils de rentabilité minimale très élevés...). Le principe d'additionalité des fonds (un des fondements de l'intervention européenne via les fonds structurels) permet alors d'abaisser les coûts unitaires de production et de fourniture des services par effet d'échelle ou, à coût donné, d'élargir la gamme. L'effet de gamme peut être illustré par l'exemple de deux communes qui, au lieu de se doter chacune d'une piscine qui pourrait attirer des non résidents, vont s'associer pour créer un complexe nautique et une patinoire. Ceci suppose néanmoins que l'additionalité soit effective et vérifiable ; tel n'est pas le cas lorsque l'un des partenaires dispose d'un droit de veto ou d'un pouvoir de blocage (ex. : pays membres de l'Union européenne et additionalité des fonds structurels communautaires).

Une forme voisine de l'additionalité peut concerner l'additionalité des compétences, lorsque le tour de table rassemble des participations financières et des apports en nature, tels que l'expertise propre à chaque collectivité (mise à disposition de corps de techniciens, par exemple). L'expertise de l'un complète l'argent de l'autre.

Obligation et principe d'additionalité

L'hypothèse la plus extrême concerne le cas où une collectivité désireuse d'offrir aux citoyens-résidents les services d'un équipement ou d'une gamme de services quasi obligatoires se voit proposer sans alternative réelle un « contrat de cofinancement ». L'accès à la gamme et la quote-part financière sont conjoints et pratiquement non négociables. Il s'agit là d'une forme radicale, mais bien connue, de relations financières intergouvernementales, soit le fédéralisme impératif (Hirsch, 1991). L'exercice de compétences obligatoires n'est que partiellement couvert par des ressources transférées, si bien que le « cofinancement » devient obligatoire. Ainsi, qu'en est-il par exemple de l'inscription de dépenses afférentes à la politique universitaire dans les contrats de plan État-régions, alors que la compétence universitaire est du domaine exclusif de l'État ?

Une modalité de cofinancement obligatoire résulte donc de la capacité d'un des acteurs du cofinancement d'imposer à ses partenaires la prise en charge de dépenses qui lui incomberaient en temps normal, quitte à ce que l'acceptation de cette contrainte soit facilitée ou « achetée » par une compensation sous la forme, par exemple, de la participation au financement d'autres programmes. C'est la lecture qui est faite à titre usuel par les régions des CPER où l'État impose de fait aux régions des cofinancements, le CPER internalisant en définitive le jeu de concessions (financières) réciproques des deux acteurs.

Une autre modalité de cofinancement obligatoire résulte du principe d'additionalité des fonds, qui est l'un des fondements de l'intervention européenne *via* les fonds structurels. En effet, depuis 1988, la réglementation des fonds structurels repose sur quatre principes fondamentaux :

- la concentration, qui veut que l'on rétrécisse le champ spatial de la politique régionale afin d'accroître son efficacité (ce qui n'est guère, on le notera au passage, réalisé de fait) ;
- la programmation pluriannuelle, qui permet de lisser les financements, d'accompagner, voire d'anticiper les évolutions ;
- l'additionalité, qui veut que les aides communautaires ne se substituent pas à l'effort national pour la réalisation des programmes de politique régionale ;
- le partenariat, enfin, qui permet d'associer tous les niveaux de collectivités et d'administrations pour une meilleure réalisation des programmes, dans le respect des règles constitutionnelles de chaque État membre.

Pour se limiter au principe d'additionalité, le contrôle exercé sur le respect de cette règle reste de *facto* assez lâche. Les informations réunies par la Commission de Bruxelles, et qui confirment le plus souvent le non respect de la règle, ne sont guère opposées aux États-membres. Elles servent davantage d'éléments de négociation.

Consolidation et fongibilité des ressources budgétaires

Une des raisons principales de la mise en place dans les années 1980 des CPER consistait à assouplir la contrainte budgétaire des régions dont les capacités d'action se trouvaient entravées par le carcan de l'annualité budgétaire. En effet, celle-ci empêchait l'État de prendre des engagements pluriannuels crédibles vis-à-vis des régions : la contractualisation contournait en partie ce problème, ce qui explique la faveur avec laquelle le Commissariat général du Plan ou la Datar, organismes d'État, ont soutenu cette formule face au ministère des Finances. En d'autres termes, elle desserre en leur faveur l'étau de l'hégémonie budgétaire annuelle.

Plus généralement cependant, les cofinancements permettent d'agréger les contraintes budgétaires « individuelles » de chaque collectivité. Les effets en sont cependant ambivalents. Le cofinancement fait supporter et répercuter sur une autre collectivité sa propre contrainte. Par exemple, compte tenu de la norme de déficit budgétaire maximale imposée par le traité de Maastricht, le ministère de l'Économie et des Finances encadre sa participation financière aux dépenses des collectivités locales. Le cofinancement lie ainsi mécaniquement l'évolution des dépenses de B à la contrainte sur ressources de A, sans que A soit nécessairement contraint directement sur ses propres ressources. On notera cependant que, si la collectivité B dispose de marges de manœuvres financières effectives, la transmission de la contrainte budgétaire *via* A sera au mieux incomplète, B substituant alors des ressources propres à celles que A ne versera plus (Laurent, 1996 ; Muzellec, 1994 et 1996 ; Portal, 1996).

A cette rigidité créée par la transmission automatique des contraintes s'ajoute une autre source de rigidité, liée à une éventuelle réciprocité des cofinancements. Supposant que deux collectivités acceptent un croisement au terme duquel la collectivité A cofinancera un projet L avec la collectivité B si cette dernière fait de même avec le projet M, ces engagements réciproques peuvent constituer autant de sources de rigidité, d'« obligations de faire » pour A comme pour B, alors que parfois ni l'une ni l'autre n'en ont plus les moyens. L'établissement de l'agenda, c'est-à-dire l'ordre dans lequel les projets seront de fait financés, aura alors une importance cruciale.

Dans cette perspective, le cofinancement apparaît non seulement comme le moyen de lisser la contrainte budgétaire sur un plan intertemporel, mais aussi comme un moyen d'organiser et de consolider la fongibilité entre collectivités. Elle se traduit en définitive par une fongibilité accrue des financements (Crémer, Estache, Seabright, 1994).

La sécurité du financement des projets

L'argument précédemment évoqué, selon lequel les procédures de cofinancement permettent le lissage de la contrainte budgétaire intertemporelle des partenaires, se double d'hypothèses de type assurance.

D'une part, en cas de resserrement de la contrainte budgétaire dans les montages cofinancés avec participation financière de l'État (CPER, par exemple), la priorité semble avoir été donnée aux engagements contractuels. Cela tient notamment à l'articulation entre les autorisations de programmes et les crédits de paiement.

D'autre part, en cas de risques fiscaux ou, plus généralement, de risques de ressources, imparfaitement corrélés entre collectivités partenaires d'un cofinancement, il est plus avantageux de cofinancer que d'assumer seul ce risque, sauf si celui-ci est assurable ou couvrable à meilleur compte par les techniques bancaires ou assurancielles habituelles. Un raisonnement identique pourrait être effectué sur les dépenses relatives au projet : la multiplication des partenaires peut accroître le volume des dépenses (dilution du contrôle, « déséconomies » d'échelle ou gaspillage) ou bien les restreindre (économies d'échelle, cosurveillance).

Un troisième argument concerne l'accès au financement des partenaires. On admet en général que l'accès aux marchés financiers des collectivités publiques est d'autant plus aisé que celles-ci ont une envergure importante, ce qui, d'une part, limite les risques de non remboursement et, d'autre part, permet d'emprunter des quotités élevées. Le lien prêt-subvention, qui fondait l'architecture du financement des investissements locaux avant les lois de décentralisation de 1982-1985, reposait sur cette hypothèse. L'apparition de collectivités disposant d'une signature de qualité dans les cofinancements est sans doute un facteur favorable à l'accès aux marchés financiers et à l'obtention de conditions favorables.

L'information

Les cofinancements publics concernent souvent des opérations dont les effets débordent les limites juridiques du territoire de la collectivité publique de plus petite taille qui y participe. La connaissance des effets de débordement, ou plus simplement la révélation exacte des préférences des passagers clandestins que sont les collectivités de plus petite taille n'est alors plus assurée. De leur côté, les modalités de partage des coûts incrémentaux posent un problème identique : celui de l'information. Dans cette perspective, les cofinancements peuvent être interprétés soit comme des mécanismes de révélation des préférences, soit comme des signaux envoyés au marché politique ou à l'électeur, soit encore comme la revendication d'un pouvoir de contrôle.

Dans l'hypothèse où la procédure contractuelle oblige au cofinancement (CPER, par exemple), celle-ci peut servir aux différents partenaires de mécanisme de révélation. On limite ainsi le risque d'occurrence de comportements de type passager clandestin. Mais les propriétés du mécanisme de révélation dépendront de façon cruciale :

- du caractère obligatoire ou non de la procédure ;
- des dispositions contractuelles : le contrat est-il complet ou incomplet, en d'autres termes, énumère-t-il ou non l'ensemble des situations possibles ? le contrat a-t-il vocation ou non à être dupliqué ou répété ?
- de la nature des contributions respectives de partenaires (apports en nature, en expertise ou en financements) ;
- des hypothèses faites sur la répartition spatiale et sur l'homogénéité des préférences des résidents dans un contexte de collectivités imbriquées, et le degré d'information des partenaires sur ces paramètres (Boadway *et al.*, 1996) ;
- des hypothèses de mobilité des agents inter-collectivités.

Le cofinancement, ou plus exactement l'annonce de la participation d'une collectivité à un cofinancement, a également valeur de signal en direction du citoyen. Cet effet d'affichage de la part de cofinancement permet notamment à la collectivité :

34

- de revendiquer l'accès à une compétence ;
- de justifier l'usage des fonds publics, notamment des prélèvements fiscaux locaux (exploitation de l'illusion fiscale différentielle ou de l'asymétrie budgétaire : « Vous ne payez que x %, et vous avez accès à l'intégralité du service ou bénéficiez de la totalité de l'équipement ») ;
- de positionner stratégiquement une collectivité par rapport à d'autres collectivités (exemple : rivalité départements/régions) par amalgame/différenciation (Deloche, 1993).

Par ailleurs, l'annonce de la participation d'un partenaire à un cofinancement exprime l'exercice (éventuel) d'un pouvoir de contrôle sur le projet. Enfin, le cofinancement permet un contrôle mutuel des partenaires. Il est plus difficile de commettre des erreurs majeures à trois ou à quatre que seul ou à deux.

On peut certes objecter que plus le projet est complexe, plus les financements sont multiples, plus les coûts d'information sont importants par rapport à l'avantage informationnel retiré. Ceci devrait en principe générer, toutes choses étant égales par ailleurs, une dissémination des financements, voire des phénomènes de sélection adverse des cofinanceurs potentiels. Au contraire, même avec une mise de fonds faible, chaque cofinanceur ayant « payé pour voir » dispose de beaucoup d'informations stratégiques qu'il pourra utiliser de façon coopérative ou non coopérative et, le cas échéant, exercer un contrôle effectif.

Au total, le cofinancement peut provoquer une perte globale de contrôle, chaque partenaire limitant son contrôle à sa quote-part (contrôle réduit aux acquêts) ou, au contraire, peut, par un renforcement du contrôle croisé, accroître l'efficacité du contrôle, aussi bien sur les dépenses que sur le respect des obligations de financement souscrites par chacun.

*Le choix d'un mode de coordination entre cofinanceurs :
l'influence du contexte*

Aussi diverses soient-elles, les six hypothèses énumérées ci-dessus ont en commun de sous-entendre un type de rationalité bien précis de chacun des partenaires au cofinancement que l'on peut qualifier de substantielle. Il est évidemment prématuré d'en apprécier la portée explicative. Certaines résistent sans doute à une application empirique directe. Mais celles qui y autorisent commencent simplement d'être étudiées aujourd'hui. Toutefois, les observations empiriques révèlent un fort degré d'institutionnalisation des cofinancements, qui éloigne sensiblement le champ des hypothèses des modèles de cofinancement « au coup par coup » évoqués plus haut. L'attention doit être portée au mode de construction des procédures de coordination entre les cofinanceurs, de leur conduite et de la gestion jusqu'au partage des finances.

35

Deux cas de figure extrêmes balisent le champ des possibles. Soit un acteur impose à ses partenaires un mode de coordination - l'État met par exemple de l'argent à un pot commun à condition que le cofinancement passe par la procédure de CPER -, soit des marges de négociation existent entre partenaires qui permettent une co-construction - dans ce cas, l'État accepte que l'opération soit traitée hors CPER, selon des modalités de coordination *ad hoc*. En fait, le mode de coordination, variable dépendante, résulte de variables indépendantes qui tiennent, d'une part, au type d'interdépendance que l'opération structure entre leurs compétences respectives et, d'autre part, aux risques et aux incertitudes que l'opération entraîne pour les cofinanceurs.

L'interdépendance entre les cofinanceurs

La sociologie des organisations et l'économie des conventions fournissent un premier axe interprétatif à beaucoup d'égards stimulant. Car elles suggèrent que les formes de coordination adoptées, en particulier entre des entreprises qui désirent réguler des modalités d'interdépendance opérationnelle, varient en fonction des activités qu'elles mettent ce faisant, en relation (Grandori, 1998). Le cofinancement public entre collectivités publiques autonomes se rattache à des principes organisationnels qui ne relèvent ni du marché, ni de l'autorité hiérarchique, et

dans lesquels l'intégration est assurée selon trois cas de figure possibles dont les traits essentiels sont résumés dans le tableau 7 ci-après.

Tableau n°7
Les réponses organisationnelles aux modes d'interdépendance
entre types d'activité des cofinancements publics

TYPES D'INTERDEPENDANCE	MODES DE COORDINATION
Recouvrement	Affichage commun Expertise en <i>pool</i> Comité d'allocation Conformité aux critères
Additionalité	Réseau formel de communication Prescriptions comportementales (règlements et procédures) Equipe de soutien permanent Suivi des résultats
Séquentialité	Programmation par un projet formel Equipe d'intégration Relations latérales informelles Evaluation des résultats

Risque et incertitude

Une deuxième classe de variables indépendantes fait appel aux risques et aux incertitudes que l'opération implique pour les cofinanceurs. L'incertitude traduit la capacité relative d'un acteur à prévoir le lendemain, la disponibilité d'une trame explicative pour anticiper le succès ou l'échec des événements futurs et de leurs conséquences pour lui-même. Le risque rend compte de l'ordre de magnitude des enjeux que l'acteur investit dans le devenir d'un acte. Incertitude et risque ne corrént pas nécessairement (Thoenig, 1995).

Il est ici entendu que la pondération de ces risques et de ces incertitudes reflète l'activité cognitive et l'expérience de l'agent, et que des dimensions hétérogènes - budgétaire, réputationnelle, politique, nature du secteur d'action dans lequel se situe l'opération, etc. - entrent en considération. Le mode de configuration, tant dans sa formalisation relative que dans le contenu de ses dispositions, reflète le niveau d'anticipation des pertes et le degré de stabilité du contexte (y compris du ou des partenaires engagés) que la collectivité publique attribue, notamment par l'intermédiaire de ses dirigeants, à l'opération. Plus le contexte apparaît comme incertain à terme et aléatoire dans son devenir, plus en même temps les risques anticipés sont jugés comme forts, moins la coordination sera formalisée et procéduralisée. A l'inverse, la coordination revêtira des formes d'autant plus pérennes que les risques sont jugés

comme faibles ou non significatifs et que le contexte est perçu comme stable, fiable ou prévisible.

Tableau n°8
Les effets du risque et de l'incertitude sur la coordination

INCERTITUDE RESSENTIE	RISQUE PERÇU	
	faible	fort
faible	Procéduralisation poussée	Procéduralisation souple et révisable
forte	Procéduralisation souple et révisable	Accord de principe non procéduralisé

Le type de procéduralisation désigne, en définitive, le degré de réversibilité que les cofinanceurs acceptent de contracter quant à la coordination d'une opération. Plus la procéduralisation est forte, moins la conduite du cofinancement laisse la voie ouverte à des révisions des engagements. Moins la procéduralisation est forte, plus l'opération ressemble à un accord dont la conduite laisse le champ ouvert à de la flexibilité. On en voit une traduction par exemple dans l'effet de levier qui est recherché par le CPER quant aux engagements budgétaires pluriannuels que la Datar et les ministères « dépensiers » cherchent à obtenir de la part du ministère des Finances et qui conduisent à rendre le comportement de ce dernier moins imprévisible pour eux. Le cofinancement réduit leur niveau d'incertitude à moyen terme.

La procéduralisation détaille les droits et les devoirs et rigidifie la conduite des événements d'amont en aval. L'objet de l'opération est désigné de façon précise, le tour de table est spécifié de façon définitive, les obligations financières sont explicitées, le traitement du dossier est planifié dans le détail - qui fait quoi, quand et comment ? -, etc. A l'autre extrême, rien n'est entendu par avance, sauf l'accord de faire quelque chose ensemble sur un objet encore peu défini, selon des modes de coordination à préciser ultérieurement.

L'approche par les risques et par les incertitudes permet de proposer trois hypothèses.

La première relativise la question du montant budgétaire engagé. Le volume en soi n'est pas une variable explicative du mode de coordination choisi.

La deuxième renvoie à la place de tiers acteurs. On peut ainsi caractériser une coordination en fonction de trois traits : sa « publicisation », le recours à des arbitrages externes, l'usage d'une évaluation *ex post* qui, bien que dissemblables en apparence, posent le même problème qui est

celui de l'activation ou de l'entrée en scène d'acteurs individuels ou collectifs additionnels aux cofinanceurs eux-mêmes. L'hypothèse qui est ici proposée est celle d'une minimisation d'un tel recours, sauf dans des cas exceptionnels.

En troisième lieu, des phénomènes de diffusion sont à l'œuvre entre collectivités publiques. Tout se passe comme si l'adoption d'un mode de coordination procédait d'une logique de contagion, une opération M adoptant l'architecture éprouvée lors de l'opération L. L'expérience du passé et la référence aux solutions élaborées par des collectivités tierces expliquent les comportements et les montages du présent. Cette hypothèse dite de « mimétisme institutionnel » vérifierait un phénomène noté à propos de la diffusion de réformes au sein des villes des États-Unis (Tolbert et Zucker, 1983) et qu'on l'on retrouve en France en matière d'adoption par les villes d'innovations gestionnaires (Thoenig, 1998).

Les cofinancements entre collectivités publiques sont une caractéristique essentielle de l'architecture contemporaine des finances publiques dans les États comportant des niveaux de collectivités territoriales imbriquées. Si leurs contours macroéconomiques sont cernés, leur connaissance sur un plan microéconomique reste lacunaire.

38

Les montages, contextes et pratiques suggèrent une remarquable variabilité, en particulier en dehors de méta-contrats tels que, en France, le contrat de plan entre l'État et les régions. Il reste à expliquer pourquoi les normes et les procédures apparaissent stabilisées dans certains cas et volatiles dans d'autres.

L'économie industrielle et l'économie publique fournissent *a priori* un jeu d'hypothèses microéconomiques susceptibles d'interpréter la décision de cofinancement comme le résultat d'un comportement rationnel. Aujourd'hui, de telles hypothèses ne restent cependant ni complètement abouties sur un plan théorique, ni soumises à des validations empiriques.

La confrontation aux observations empiriques suggère que le cadre du calcul microéconomique usuel de la théorie des contrats n'est pas suffisamment adapté, du moins dans sa version la plus rudimentaire. Si l'existence d'externalités diverses, d'indivisibilités dans la production ou d'asymétries informationnelles permet de décrire du processus de contractualisation pris isolément, elle est moins adaptée et fructueuse pour interpréter pourquoi et comment les décideurs publics adoptent des procédures et des routines plus ou moins stables, ou globalisent certaines enveloppes contractuelles. Les pistes de recherche les plus fructueuses relèvent, à ce stade, davantage de l'approche institutionnaliste contemporaine, sous-tendue par une rationalité de nature procédurale,

et qui s'avère proche des outils adoptés par la sociologie des organisations.

La question reste ouverte des effets des cofinancements. Sont-ils inadéquats si comparés à ceux résultant d'autres modalités ? Si gaspillage des ressources il y avait de façon systématique, à l'exemple de ce que l'économie industrielle affirme à propos des effets des subventions croisées, on peut transposer aux cofinancements publics les analyses de la « recherche de rente », c'est-à-dire la quête du contrôle de l'activité économique par la puissance publique. Au contraire, les effets sont-ils plutôt bénéfiques, y compris sur le plan microéconomique (car jouant un rôle de révélation lorsque les informations sur les coûts des projets et sur les préférences sont répartis asymétriquement entre acteurs) ? On peut également penser à une efficacité dans la répartition des coûts communs, de prise en compte d'externalités réciproques ou d'individualités, sinon de réduction des effets négatifs de décisions prises collectivement mais trop exclusivement contraintes par l'annualité budgétaire et par les effets financiers de la dissémination des territoires, grâce à une fongibilité accrue de la ressource publique.

Tout porte à croire que l'étude des effets ne dispense pas la théorie économique d'expliquer les rationalités qui poussent les collectivités publiques à adopter le cofinancement, étant entendu qu'à travers l'hypothèse procédurale sera testée la capacité à faire ou non l'impasse sur les mécanismes de gouvernance démocratique et sur la nature de l'action politique, s'agissant de l'allocation de l'argent public.

39

BIBLIOGRAPHIE

- BOADWAY R., HORIBA I. ET JHA R. (1995) « The design of conditional grants as a principal-agent problem », IIPF, 51e congrès, Lisbonne, Mimeo.
- CAVAILLES J. (1984) « Les subventions de l'État aux collectivités locales - Analyse théorique et empirique », Thèse sciences économiques, Université Paris X-Nanterre.
- CRÉMER J., ESTACHE A. ET SEABRIGHT P. (1994) « Decentralization of public services - Lessons, from the theory of the firm », The World Bank, Mimeo.
- CURIEN N. (1991) « The theory and measure of cross-subsidies : an application to the telecommunications industry », dans *International Journal of Industrial Organization*, 9 : 73-108.
- DELAFOSSÉ M.F. (prés.) (1994) Rapport du Groupe de travail sur les relations financières entre l'État et les collectivités locales.
- DELOCHE R. (1993) « Prospection et accueil d'entreprises par les Régions : un problème gigogne de décision conjointe », dans *Revue économique*, 4 : 809-819.
- DERYCKE P.H. ET GILBERT G. (1988) *Économie publique locale*, Paris, Economica.
- DEWATRIPONT M. ET MASKIN E. (1995) « Credit and efficiency in centralized and decentralized economies », dans *Review of Economic Studies*, 62 : 541-555.
- DURAN P. ET THOENIG J.C. (1996) « L'État et la gestion publique territoriale », dans *Revue française de science politique* : 580-623.
- GILBERT G. (dir.) (1996) *La péréquation financière entre les collectivités locales*, Paris, PUF, Coll. GRALE.
- GILBERT G., THOENIG J.C., CORNU J.Y. ET LEROY M. (1997) *Les cofinancements publics*, Rapport de recherche Datar-GRALE-GAPP, Mimeo.
- GILBERT G., GUENGANT A. (1998) *La fiscalité locale en question*, Paris, Montchrestien, 2e éd.

- GRANDORI A. (1997) « An organizational assessment of interfirm coordination modes », dans *Organization Studies*, 6 : 897-925.
- GRAVOT P., MARCHAND M.J. (1998) « La place des régions dans le financement du plan Université 2000 », Université de Rennes I, CREPEG, Mimeo.
- GUENGANT A., UHALDEBORDE J.M. (1996) « Comment gérer la complexité croissante de la péréquation territoriale ? », dans G. Gilbert (dir.), *op. cit.* : 41-49.
- HEALD D. (1996) « Contrasting approaches to the 'problem' of cross subsidy », dans *Management Accounting Research*, 7 : 53-72.
- HEALD D. (1997) « Public policy towards cross subsidy », dans *Annals of Public and Cooperative Economics*, 4 (68) + 591-623.
- HIRSCH W. (1991) « Economics of intergovernmental mandates », IIP, Proceedings of the IIPF Congress, dans Prud'homme (dir.), *Public Finance with several Levels of Governments*, The Hague, Foundation Public Finance : 167-180.
- LAURENT P. (1996) « Stratégie financière et gestion budgétaire », dans *Revue française de finances publiques* : 115-119.
- MARCHAND M.J., GRAVOT P., KISSIN C. (1998) « Du développement local à l'aménagement du territoire : les cofinancements du plan Université 2000 », dans *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1 : 108-129.
- MARTIMORT D. (1996) « The multiprincipal nature of government », dans *European Economic Review*, 40 (3-5) + 673-686.
- MUZELLEC R. (1994) « Modes de coopération et aspects financiers de la coopération verticale », dans *Cahiers du CNFPT*, 40.
- MUZELLEC R. (1996) « Les moyens et les techniques de la démarche stratégique financière pluriannuelle des collectivités locales », dans *Revue française de finances publiques*, 53 : 82-97.
- PONTIER J.M. (1993) « Les avatars du cofinancement », dans *Les Petites affiches*, 14.7.1993, 84 : 14-19.
- PORTAL E. (1996) « Éléments sur l'utilisation d'outils financiers pluriannuels dans les collectivités locales », dans *Revue française de finances publiques*, 53 : 121-137.
- THOENIG J.C. (1995) « De l'incertitude en gestion territoriale », dans *Politique et management public*, 3 : 1-27.
- THOENIG J.C. (1998) « Neues Politik- und Verwaltungsmanagement : Reformbilanz in Frankreich », dans inermann H. *et al.*, *Neues Politik- und Verwaltungsmanagement in der kommunalen Praxis - ein internationales Vergleich*, Sankt Augustin, Konrad-Adenauer-Stiftung : 197-232.
- TOLBERT P., ZUCKER L. (1983) « Institutional sources of change in the format structure of organizations : the diffusion of Civil Service reform, 1880-1935 », dans *Administrative Science Quarterly*, 28 : 22-39.