

LE TRANSFERT DES SERVICES AU NIVEAU DEPARTEMENTAL

PAR

Jean-Claude BROUTIN

*Docteur en Droit, Assistant à l'Université d'Amiens
Conseiller général de la Somme, Conseiller municipal d'Amiens*

L'effet le plus spectaculaire de la loi du 2 mars 1982 a été le transfert de l'exécutif du département du Préfet au Président du Conseil Général.

Article 25 de la loi du 2 mars 1982 :

« Le Président du Conseil Général est l'organe exécutif du département. »

Trois questions :

- Quel est le contenu du pouvoir exécutif départemental ?
- Comment s'est opéré le transfert de l'exécutif ?
- Comment fonctionnent les services après le transfert ?

*
**

I. — QUEL EST LE CONTENU DU POUVOIR EXECUTIF DEPARTEMENTAL ?

Ce contenu est décrit à l'article 25 de la loi du 2 mars 1982 :

— Préparation et exécution des délibérations du Conseil Général. C'est une attribution importante puisque « le Conseil Général règle par ses délibérations les affaires du département » (art. 23 de la loi du 2 mars 1982) et que le président doit, huit jours au moins avant la réunion

du Conseil Général, adresser aux conseillers généraux un rapport sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises (art. 42 de la loi du 2 mars 1982). En 1983, le président du Conseil Général a ainsi adressé 425 rapports à l'assemblée.

— Ordonnancement des dépenses du département.

En 1982, cela représentait 41 000 mandats pour un peu plus d'un milliard de francs.

— Direction des services du département.

C'est la plus grande nouveauté puisque le département se voit ainsi reconnaître des services propres, distincts de ceux de l'Etat. Ce rôle de direction des services comprend notamment la gestion du personnel départemental.

— Gestion du domaine départemental, y compris les pouvoirs de police, notamment en ce qui concerne la circulation routière. Ce domaine comprend en effet, essentiellement des routes : les « chemins départementaux » (4 227 km), mais aussi des bâtiments très nombreux (Préfecture, Sous-Préfectures, Archives, dispensaires, logements de fonction, tribunaux, centre administratif, écoles normales, Abbaye de St-Riquier,...) représentant au total 48 hectares de terrains et 9,5 hectares de surface utile de bâtiments. Ce domaine comprend également des biens mobiliers, et en particulier un parc de 400 véhicules affectés surtout à la Direction départementale de l'Équipement.

*

**

II. — COMMENT S'EST OPÉRÉ LE TRANSFERT DE L'EXÉCUTIF DÉPARTEMENTAL ?

La loi a été publiée au Journal officiel du 3 mars 1982 et en pratique son application a commencé après les élections cantonales, le transfert de l'exécutif étant officiellement réalisé le 24 mars 1982.

A) *Le problème*

Jusqu'à la décentralisation, le département n'avait pas de services propres. L'exécutif départemental dont le contenu a été exposé plus haut était exercé par le Préfet qui utilisait pour cela tous les moyens à sa disposition, c'est-à-dire l'ensemble de l'administration publique dans le département. L'exercice de transfert de l'exécutif aurait donc pu consister à détecter au sein des administrations les services ou parties de service travaillant pour le compte du Département et à les transférer au Président du Conseil Général. Mais le risque était grand de désorganiser toutes les administrations.

B) *La méthode : les conventions*

La méthode retenue fut de traiter séparément la Préfecture et les autres services.

Pour la Préfecture, l'article 26 de la loi du 2 mars 1982 dispose que « les services ou parties de services de la préfecture nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations du Conseil général ainsi qu'à l'exercice des pouvoirs et responsabilités dévolus à l'exécutif départemental sont placés, du fait du transfert de l'exécutif départemental... sous l'autorité du président du Conseil général. Dans chaque département ... une convention conclue entre le représentant de l'Etat dans le département et le Conseil général, et approuvée par arrêté du Ministre de l'Intérieur, constate la liste des services ainsi placés sous l'autorité du président du Conseil général ».

Mais si pour la Préfecture, le principe de la séparation des services est ainsi posé et constaté par convention, pour les autres administrations, c'est le principe inverse qui prévaut, celui de l'unité des services extérieurs de l'Etat dans le département. Ceux-ci peuvent simplement en vertu de l'article 27 de la loi être mis à la disposition, en tant que de besoin, du président du Conseil général. Un décret du 13 avril 1982 organise cette mise à disposition. Ce texte dispose que celle-ci « est de droit dans la limite des compétences dévolues au département. A la demande du président du Conseil général, le représentant de l'Etat dans le département désigne les services ainsi mis à disposition... Chaque année, le représentant de l'Etat... et le président du Conseil général déterminent par convention les actions que les services extérieurs de l'Etat devront mener pour le compte du département, ainsi que les modalités de leur exécution ».

C) *Le processus*

1) *Travaux préliminaires*

Dès le mois de janvier 1982, avant même le vote définitif de la loi, le Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation a demandé aux préfets de commencer à étudier les conditions du partage des services, en y associant le futur exécutif départemental et les représentants des syndicats de personnel. Ainsi furent constituées des commissions tripartites. Celle de la Somme s'est réunie 6 fois, du 20 janvier au 19 mars 1982, et a étudié le projet de convention élaboré par le préfet pour ce qui concerne le partage de la Préfecture. L'inconvénient de cette formule était évidemment que « l'exécutif départemental » deux mois avant les élections cantonales, était fort différent de ce qu'il serait après les élections. L'avantage a été de permettre de décanter certains problèmes et de trouver certains points d'accord.

Au titre des travaux préliminaires doit être également rattachée la décision du préfet de libérer un immeuble départemental occupé par

divers services de l'Etat pour que puissent s'y installer les futurs services du département.

2) *Le transfert de l'exécutif*

Après les élections cantonales, le Conseil général s'est installé, a désigné son président et les autres membres de son bureau conformément aux dispositions de la loi du 2 mars 1982 (article 24). Puis le préfet a donné lecture d'un message du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation à la fin duquel le pouvoir exécutif du département a été transmis au président du Conseil général. Il a ensuite quitté la salle des délibérations.

Le même jour, ont été pris des arrêtés abrogeant les délégations de signature du préfet aux directeurs départementaux pour les affaires du département. Ont été ainsi abrogés les délégations du directeur des affaires financières, départementales et communales de la Préfecture et des directeurs départementaux des affaires sanitaires et sociales, de l'agriculture, de l'équipement, ainsi que du directeur des services départementaux d'incendie et de secours.

3) *L'organisation du nouvel exécutif départemental*

L'organisation s'est faite en trois étapes :

— Le président a délégué des attributions et sa signature aux 9 vice-présidents et aux questeurs, ainsi que l'article 31 de la loi du 2 mars 1982 lui en donnait la possibilité. Dans la Somme, la solution retenue a été que chaque président des 6 commissions du Conseil général soit en même temps vice-président chargé des affaires étudiées par sa commission. Ainsi a été réalisée une adéquation parfaite entre le délibératif et l'exécutif.

— Pour le fonctionnement quotidien de l'administration, puisque le préfet ne pouvait plus rien signer au nom du département et qu'aucun service n'avait encore été transféré au président du Conseil général, celui-ci a délégué sa signature à titre provisoire à 4 attachés de préfecture.

— La mise à disposition par arrêté du 24 mars 1982 des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, de l'agriculture, de l'équipement, du temps libre jeunesse et sports et de l'inspection académique. Le président du Conseil général a en conséquence aussitôt délégué sa signature aux chefs de ces services.

4) *La convention relative à la Préfecture*

L'exécutif ainsi constitué et les mesures provisoires prises, la négociation de la convention prévue à l'article 26 de la loi du 2 mars 1982 a pu reprendre. Sur le texte même de la convention, les discussions furent relativement faciles. Elles furent menées sur la base d'une convention-type approuvée par décret qui se contente pour l'essentiel de reprendre des principes généraux figurant dans la loi du 2 mars 1982 et de renvoyer

à des annexes pour toute une série de problèmes particuliers. Seul un article a posé des problèmes, mais ceux-ci importants, c'est celui relatif au personnel. La discussion a donc essentiellement porté sur le partage du personnel, sur quelques annexes, et sur un service oublié par la loi et les décrets, celui des archives départementales.

a) Le partage du personnel

Il faut d'abord rappeler que travaillaient au sein de la Préfecture des agents de l'Etat, fonctionnaires du cadre national des préfetures et des agents du département. Ces derniers, recrutés par le préfet sur des emplois créés par le Conseil général, étaient affectés indifféremment à des tâches d'Etat ou à des tâches départementales ; ils délivraient aussi bien des cartes grises que des bourses départementales. Par ailleurs, les préfets avaient tendance dans le passé à demander aux Conseils généraux de suppléer les insuffisances de création d'emplois d'exécution par le ministère de l'Intérieur, tout en conservant un encadrement presque uniquement constitué de fonctionnaires de l'Etat. La conséquence est que la structure de ces deux groupes était très différente. Celui des fonctionnaires de l'Etat comportait une forte proportion de cadres et peu d'agents d'exécution. Celui des agents départementaux était constitué exactement à l'inverse. Ainsi dans la Somme, sur 113 fonctionnaires d'Etat, il y avait 26 cadres A, soit 23 %, et 62 agents de catégorie C ou D, soit 55 %. En revanche, sur 269 agents départementaux, il n'y avait que 4 cadres A, soit 1,5 %, mais 247 agents de catégorie C ou D, soit 92 %.

Il n'était donc pas possible que chacun reprenne ses agents, que le préfet fasse fonctionner sa préfecture avec les seuls fonctionnaires de l'Etat et que le président du Conseil général récupère la totalité des agents départementaux. La solution retenue, telle qu'elle est exposée dans l'article 28 de la loi du 2 mars 1982, repose sur les principes suivants : — les agents affectés à des tâches d'Etat restent à la préfecture quelque soit leur statut ; — les agents affectés à des tâches départementales passent sous l'autorité du président du Conseil général ; — chacun garde son statut d'origine. Les fonctionnaires d'Etat exécutant des tâches départementales sont mis à la disposition du président du Conseil général, mais restent gérés par le ministère de l'Intérieur. Les agents départementaux affectés à des tâches d'Etat sont mis à la disposition du préfet, tout en étant gérés par le président du Conseil général.

Après de nombreuses discussions, le partage opéré dans la Somme a été le suivant :

- agents placés sous l'autorité du président du Conseil général : 128
 - fonctionnaires de l'Etat : 19
 - agents du département : 109
- agents placés sous l'autorités du représentant de l'Etat : 254
 - fonctionnaires de l'Etat : 94
 - agents du département : 160.

Après la signature de la convention, les commissions administratives paritaires compétentes ont été consultées et les décisions individuelles de mise à disposition prises respectivement par le préfet et le président du Conseil général pour les fonctionnaires de l'Etat affectés au Département et pour les agents départementaux restant à la Préfecture.

b) Les annexes à la convention

La convention de partage de la Préfecture comporte 14 annexes d'importance variable :

● 1^{re} annexe : *formation du personnel*

L'ancien responsable de la formation du personnel continue d'assurer la préparation aux concours de l'Etat et du Département pour tous les agents qu'ils soient affectés à l'Etat ou au Département. Le Conseil général continue à apporter sa contribution financière à cette action.

● 2^e annexe : *service social*

Le service social reste unique ; il est placé sous l'autorité conjointe du préfet et du président du Conseil général, et fonctionne avec des agents et des moyens financiers fournis par l'Etat et le Département.

● 3^e annexe : *garage*

Ce point qui touche aux fonctions de représentation extérieure du préfet et des sous-préfets était évidemment très sensible. Il a été convenu d'affecter 9 véhicules à l'Etat et 4 au Conseil général, quelques véhicules utilitaires constituant un service commun. Les chauffeurs sont tous des agents départementaux. Ceux qui travaillent pour le préfet et les sous-préfets sont placés sous leur autorité et ne peuvent être remplacés par le président du Conseil général que sur proposition du préfet.

● 4^e annexe : *service intérieur*

Le service chargé de l'entretien des bâtiments et mobiliers et du nettoyage des locaux est un service départemental auquel le préfet fait appel autant qu'il est nécessaire.

● 5^e annexe : *atelier d'imprimerie*

Cet atelier est départemental : le préfet et le président du Conseil général en disposent dans la limite des crédits votés par le Conseil général pour chacun des deux services.

● 6^e annexe : *service d'accueil de la Préfecture*

Les hôtesses d'accueil sont des agents départementaux mis à la disposition du préfet.

● 7^e annexe : *service informatique*

Le service informatique est un service départemental qui continue à gérer les applications informatiques de l'Etat en vigueur au moment de la convention en plus de celles du Département.

● 8^e annexe : *service des transmissions*

Le service des transmissions qui comprend notamment le standard de la Préfecture est un service de l'Etat mis à la disposition en tant que de besoin du président du Conseil général.

● 9^e annexe : *organisation du tri du courrier*

Cette annexe réglait les modalités de tri courrier tant que le Département n'aurait pas son service propre. Elle n'a donc pas été très longtemps en vigueur.

● 10^e annexe : *locaux et salles de commission*

Le département met à la disposition du préfet l'immeuble principal de la Préfecture, 51, rue de la République, ainsi que les logements de fonction des membres du corps préfectoral. Il met également à sa disposition les salles de commission du Conseil général qui peuvent donc être utilisées conjointement par l'Etat et le Département.

● 11^e annexe : *meublier et matériel*

Cette annexe prévoit simplement un inventaire du mobilier. Les règles de remplacement du mobilier et du matériel mis à la disposition de l'Etat par le Département seront identiques à celles que le Département définira pour lui-même.

● 12^e annexe : *service de la documentation*

Ce service est un service de la Préfecture qui doit assurer l'information des services de l'Etat et du Département, avec des moyens fournis par le Département.

● 13^e annexe : *sécurité des locaux*

Le préfet est responsable de la sécurité de l'ensemble des locaux de la rue de la République, y compris les locaux du Conseil général et de l'administration départementale.

● 14^e annexe : *service du personnel*

Cette annexe réglait le partage des agents du service du personnel de la Préfecture entre l'administration d'Etat et l'administration du Département.

c) Les archives départementales

Le statut de ce service est imprécis. Ce n'est pas un service extérieur du ministère des affaires culturelles. Le Conseil général le considérait comme un service départemental ; c'est la raison pour laquelle il avait consenti notamment des frais importants pour son relogement. Au détour d'une circulaire, le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation a estimé que les archives départementales étaient un service de l'Etat et ne devaient donc pas être placées sous l'autorité du président du Conseil général. Le Conseil général n'a donc pas permis le transfert de ce service de l'Etat dans le nouvel immeuble départemental, l'Etat refusant d'acquitter un loyer. La difficulté n'a pu être levée qu'après le vote de la loi du 22 juillet 1983 qui reconnaît que les services d'archives sont des services départementaux.

d) La signature de la convention

Bien que cela ne fût pas exigé par la loi, le président du Conseil général a consulté l'assemblée sur le projet de convention. Après les ultimes mises au point, le document et ses annexes furent signés par M. Clauzel représentant de l'Etat, et M. Max Lejeune, président du Conseil général. Et pour que chacun s'en souvienne, la date choisie fut celle

du 10 mai 1982. Comme 1982 était l'année de la décentralisation, mais pas celle de la déconcentration, la loi du 2 mai prévoyait que la convention ainsi signée devait être approuvée par le ministre de l'Intérieur. Cela fut fait pour celle de la Somme par arrêté du 12 mai 1982.

5) *Les conventions relatives aux services extérieurs*

Dès le 24 mars 1982, le préfet avait pris un arrêté mettant à la disposition du président du Conseil général les directions départementales des affaires sanitaires et sociales, de l'agriculture, de l'équipement, du temps libre jeunesse et sports et l'inspection académique. Ce sont les principaux services dont le département a besoin et l'activité s'est poursuivie sans à-coups avec ces services. Des liaisons directes, verbales, écrites ou téléphoniques, se sont rapidement établies entre les responsables de ces services et leurs collaborateurs et les élus et l'administration départementale. Simplement, les directeurs adressent au préfet un double des correspondances échangées avec le département et l'informent directement — je le suppose — des affaires les plus importantes. Il faut bien voir que le président du Conseil général a absolument besoin de ces services. Pour certains d'entre eux, l'activité départementale représente la plus grande part de leur activité (équipement, affaires sanitaires et sociales, jeunesse et sports), et ils gèrent la majeure partie du budget départemental. C'est le cas de la DDASS qui gère près de la moitié du budget, c'est le cas de la DDE qui en gère près de 20 % et une bonne part des dépenses d'investissements. Il est donc indispensable que des liaisons étroites se nouent entre l'exécutif départemental et ces services et que ceux-ci soient d'une loyauté parfaite envers le Département. Comme ils doivent être parfaitement loyaux également envers le préfet, chacun peut imaginer que la situation créée par la loi du 2 mars 1982 ne peut être considérée comme stable. D'ailleurs, les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 ont prévu une évolution différente : les services devront être partagés dans un délai de deux ans à compter du vote de la loi sur le statut de la fonction publique territoriale, promulguée le 26 janvier 1984. L'échéance approche donc, à la grande crainte des fonctionnaires concernés. Le partage de la Préfecture a pu se faire un peu partout en France dans des conditions pas trop difficiles parce que les fonctionnaires des Préfectures sont disciplinés par tradition, et également parce qu'ils avaient l'habitude du Conseil général et du travail avec lui. Il n'est pas sûr que le partage des DDE ou des DDASS se fera aussi aisément.

Après la parution du décret du 13 avril 1982 qui organise la mise à disposition des services extérieurs et prévoit la conclusion des conventions, la négociation de ces documents a commencé avec une sage lenteur puisque l'essentiel était déjà assuré. En plus des 5 services mentionnés plus haut, le président du Conseil général a demandé la mise à disposition de divers services pour des aspects précis :

— la direction régionale des affaires culturelles, pour l'instruction des dossiers d'aide aux monuments historiques et plus généralement pour conseiller l'action culturelle du département ;

— la direction départementale du travail et de l'emploi, pour l'instruction de l'aide que le Conseil général apporte aux chômeurs en fin de droits ;

— la direction interdépartementale de la concurrence et de la consommation pour l'instruction des dossiers d'aide départementale aux activités économiques ;

— le service départemental de l'architecture pour l'instruction de l'aide apportée aux communes par le Conseil général pour la restauration des églises.

Ces 9 conventions ont été signées le même jour, le 19 mai 1983. Elles ne faisaient que consigner par écrit une pratique déjà largement entrée dans les habitudes après un an de décentralisation. Deux conventions de mise à disposition ont été refusées par le préfet, celle de la direction départementale de la police urbaine pour les enquêtes diverses et celle de la direction des renseignements généraux pour les enquêtes de moralité. Enfin, une convention particulière a été signée le 11 juillet 1983 pour régler le problème des archives ainsi qu'il a été dit plus haut.

*

**

III. — COMMENT FONCTIONNENT LES SERVICES APRES LE TRANSFERT ?

A) *L'organisation générale*

Les seuls emplois créés par le Conseil général au moment du transfert de l'exécutif furent ceux de directeur général des services et de chef de cabinet du président du Conseil général. C'est donc essentiellement avec les 128 agents transférés par le préfet que s'est organisée l'administration départementale. Le principe retenu a été de structurer les services en fonction des attributions des commissions du Conseil général et donc des vice-présidents. A chaque commission, à chaque vice-président, correspond donc un service au sein de l'administration départementale. Ce service a plusieurs rôles :

- gestion directe d'un certain nombre d'affaires ;
- coordination et relations avec les services extérieurs mis à disposition pour les affaires de la compétence du vice-président ;
- secrétariat de la commission.

L'organigramme de l'exécutif départemental peut donc être schématiquement résumé de la façon suivante :

● *Le président du Conseil général* entouré de ses vice-présidents, de son chef de cabinet, d'un chargé des relations avec la presse, et du secrétariat administratif de l'assemblée, service chargé du bon fonction-

nement du Conseil général et du bureau, de la distribution des rapports et de la rédaction des procès-verbaux des délibérations.

● *Le directeur général de l'administration départementale* chargé de diriger et de coordonner l'ensemble des services. Il a auprès de lui 2 chargés de mission.

● *Les services issus du partage de la préfecture.*

5 d'entre eux sont organisés en fonction des commissions, comme il a été dit plus haut :

- le service du budget départemental ;
- le service des affaires sociales ;
- le service des infrastructures départementales ;
- le service des affaires scolaires, culturelles et sportives ;
- le service des affaires économiques.

4 autres services traitent les affaires de la compétence de la 6^e commission et de son vice-président :

- le service de l'administration générale (personnel) ;
- le service des bâtiments départementaux ;
- le service informatique ;
- le service du logement.

● Un établissement public départemental, *le service départemental d'incendie et de secours*, a un statut particulier. Organisme départemental pour son fonctionnement, il dépend du préfet pour les aspects opérationnels, son directeur étant nommé par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

● *6 autres services* ont des statuts ou des origines divers. Etant d'origine départementale, ils ont été transférés *ipso facto* au Président du Conseil général sans texte ni décision expresse. Il s'agit du Centre culturel de St-Riquier, du Foyer de l'enfance, du service d'entretien et d'exploitation des réseaux d'eau, du laboratoire départemental de bactériologie et d'hygiène, du laboratoire vétérinaire, de l'école régionale de service social.

● *les archives départementales* sont dans la situation décrite plus haut.

● Enfin, il faut rajouter à cet organigramme les *9 services extérieurs de l'Etat* mis à la disposition du président du Conseil général.

B) *Les relations avec le commissaire de la République*

— La loi du 2 mars 1982 dispose que « la coordination entre l'action des services départementaux et celle des services de l'Etat dans le Département est assurée conjointement par le président du Conseil général et le représentant de l'Etat dans le Département » (article 29). Dans la réalité cette coordination est largement implicite ... En revanche, les services extérieurs mis à disposition qui ont dans les faits, sinon en droit, deux patrons, exercent eux aussi un rôle indiscutable de coordination. Je ne sais pas si c'est légitime, mais je constate que c'est utile.

— La loi du 2 mars organise également un mécanisme de contrôle de la légalité des actes du Conseil général et de son exécutif. La loi du 22 juillet 1982 a fort heureusement limité le nombre d'actes soumis à ce contrôle, car auparavant ce mécanisme entraînant une transmission d'un très grand nombre de papiers, le plus souvent d'intérêt fort limité. En pratique, il n'y a pas eu de difficultés pour le Département de la Somme et jusqu'à présent aucun acte n'a été déféré au tribunal administratif.

— Le dernier problème dans les rapports avec l'Etat concerne l'application de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982 qui prévoit le maintien des prestations réciproques que s'accordaient l'Etat et le Département. En effet, si l'Etat peut vérifier à tout moment le respect de cette disposition par le Département, il n'en va pas de même en sens inverse.

*
**

Nous avons le sentiment très net de vivre dans une situation transitoire. Il n'est pas sain que le préfet et le président du Conseil général n'aient pas chacun leur personnel bien à eux. Il est encore plus anormal que le président du Conseil général doive avoir recours à des services extérieurs de l'Etat pour l'exécution d'une grande partie de son budget.