

L'EXERCICE DE L'AUTORITÉ AU SEIN DE L'ETAT : LE PRÉFET ET SES COLLABORATEURS

PAR

Francis CHAUVIN

Professeur à l'Université de Rennes 1

La liste des collaborateurs du préfet est fournie par les décrets du 10 mai 1982 modifiés. En son état actuel, l'article 4 du décret relatif au préfet de département¹ indique que celui-ci est assisté "d'un secrétaire général, des chefs des services déconcentrés de l'Etat, de sous-préfets, ainsi que des services de la préfecture" et il ajoute que "le préfet dispose également d'un directeur de cabinet et éventuellement d'un ou plusieurs chargés de mission". L'article 5 prévoit, en outre, la possibilité utilisée très exceptionnellement de nommer "un préfet adjoint pour la sécurité".

Le décret relatif au préfet de région² précise en son article 12 que celui-ci "est assisté dans l'exercice de ses fonctions :

- 1° D'un secrétaire général et de chargés de mission placés auprès de lui...
- 2° Des chefs ou responsables des services de l'Etat dans la région".

Ajoutons à cela qu'il a été institué en 1993³ auprès de chaque préfet de région chargé d'une zone de défense, un préfet délégué pour la sécurité et la défense.

1. Décret n° 82-389 du 10 mai 1982, modifié, relatif aux pouvoirs du préfet et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements.

2. Décret n° 82-390 du 10 mai 1982, modifié, relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissements publics.

3. Décret n° 93-377 du 18 mars 1993 relatif aux préfets délégués pour la sécurité et la défense auprès des préfets de zone de défense (*JO* du 20 mars 1993, p. 4341 et rectificatif : *JO* du 27 mars 1993, p. 4937).

Cette liste est bien plus fournie que celle établie en l'an VIII. La loi du 28 pluviôse⁴ mentionne seulement l'existence du secrétaire général de la préfecture et celle des sous-préfets dans les arrondissements, à l'exception de l'arrondissement chef-lieu (art. 7 et 9). A l'avenir, le décalage devrait encore s'amplifier, le succès de la déconcentration exigeant des moyens supplémentaires.

Cette évolution a, bien sûr, des incidences sur les rapports entre le préfet et ses collaborateurs car il lui est difficile de contrôler étroitement un personnel plus nombreux ; cependant, elle ne permet ni de rendre compte de la modification la plus importante intervenue dans les conditions d'exercice de l'autorité préfectorale, ni d'en fournir une explication d'ensemble. Pour cela, il faut s'attacher davantage aux mutations récentes liées à la mise en œuvre de la charte de la déconcentration du 1^o juillet 1992⁵. Certes, il est encore trop tôt pour prononcer un jugement définitif, mais il semble bien que l'autorité préfectorale change peu à peu de signification. Alors qu'elle exprimait traditionnellement l'autorité de l'Etat central, elle devient davantage l'expression de l'autorité de l'Etat territorial et cette mutation n'est pas sans conséquence sur les rapports entre le préfet et ses collaborateurs. C'est en effet à travers elle que l'on peut véritablement comprendre leur transformation et la distance qui sépare, à cet égard, la situation actuelle de celle héritée de la loi du 28 pluviôse an VIII.

I - L'AUTORITÉ PRÉFECTORALE, EXPRESSION DE L'AUTORITÉ DE L'ETAT CENTRAL

Dans la tradition administrative française, l'autorité préfectorale est perçue comme l'expression de l'autorité de l'Etat central. Cela est d'ailleurs parfaitement conforme à l'esprit de la loi du 28 pluviôse an VIII dont la mise en œuvre a permis au préfet d'exercer, dans un premier temps, un pouvoir sans partage dans sa circonscription. Mais, cette situation tenait essentiellement à des modalités particulières d'organisation et de répartition des compétences à l'échelon gouvernemental qui en faisaient le représentant d'une autorité centrale unitaire. Quand les gouvernements se sont étoffés, quand la structure des services centraux s'est alourdie et capillarisée, il en a subi le contrecoup en devenant lui-même le représentant d'une autorité centrale éclatée, ce qui a nui à la qualité de ses relations avec ses collaborateurs.

A) Le préfet représentant d'une autorité centrale unitaire

Le préfet a donc été d'abord le représentant d'une autorité centrale unitaire. Les modalités retenues pour assurer dans le pays la supériorité de cette

4. Duvergier (J.-B.), *Collection des lois*, tome 12, p. 88.

5. Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration (JO du 4 juillet 1992, p. 8898).

autorité lui ont permis, au moins sous l'Empire, de placer et de maintenir ses collaborateurs dans une situation d'étroite subordination. Trois raisons principales permettent de l'expliquer : le statut des préfets, celui de ses collaborateurs et, surtout bien sûr, l'organisation de l'Etat central.

- Dans le dispositif de la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet est essentiellement conçu comme une courroie de transmission de l'autorité centrale. Chaptal le soulignait en présentant la réforme au Corps législatif : *“Le préfet essentiellement occupé de l'exécution, transmet les ordres au sous-préfet : celui-ci aux maires des villes, bourgs et villages. De manière que la chaîne d'exécution descend sans interruption du ministère à l'administré, et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique”*⁶.

Ainsi conçu, le préfet n'avait donc pas de pouvoirs propres à la différence des organes collégiaux qui avaient administré le département depuis 1790 et auxquels il succédait. Comme le remarque Fernand de Sèze, logiquement, *“il aurait dû hériter des fonctions remplies jusque là par les administrations de département: il eut dû être investi des mêmes pouvoirs ; par suite, il aurait dû statuer sur toutes les affaires que ces assemblées avaient été chargées de régler sous le contrôle et avec l'approbation du gouvernement. Or, il n'en fut point ainsi : tel était en effet le désordre qui régnait dans l'administration, telle était l'anarchie qui régnait partout, que le Premier Consul crut qu'il serait dangereux d'accorder aux préfets les mêmes pouvoirs qu'aux assemblées qui l'avaient précédé ; il ne lui laissa donc que le soin d'instruire et de préparer les affaires, et il en réserva la solution à l'administration centrale, qui, dans la plupart des cas, dut elle-même en référer au Conseil d'Etat avant de prendre une décision. C'était, on le voit, la centralisation la plus absolue”*⁷. Paradoxalement, cette situation bénéficia au préfet. Les consignes données à ses collaborateurs avaient alors d'autant plus de force qu'elles étaient censées reproduire exactement les ordres donnés par l'autorité gouvernementale même si, on le sait, l'éloignement géographique et la lenteur des communications exigeaient la prise d'initiatives en cas d'urgence et incitaient, parfois, les plus audacieux à prendre des libertés avec l'interprétation de la volonté du pouvoir central.

- Le second facteur à prendre en compte est le statut des collaborateurs du préfet : il confirmait leur position d'infériorité. La loi du 28 pluviôse an VIII charge simplement le secrétaire général de la préfecture *“de la garde des papiers et de la signature des expéditions”*⁸ et indique que le sous-préfet *“remplira les fonctions exercées maintenant par les administrations municipi-*

6. *Le Moniteur Universel*, 6 ventôse an VIII, p. 624.

7. De Sèze (F.), *De l'organisation administrative départementale en France depuis 1789*, E. Lafolye, librairie-éditeur, Vannes, 1886, p. 78.

8. Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 7 : Duvergier (J.-B.), *Collection des lois*, tome 12, p. 88.

pales et les commissaires de canton, à l'exception de celles qui sont attribuées ci-après aux conseils d'arrondissement et aux municipalités"⁹. En pratique, si ceci lui confère quelques prérogatives comme le droit de requérir les forces de gendarmerie ou de nommer les membres des commissions administratives des hospices civils, sa situation est bien celle décrite par Roederer en présentant le projet de loi au Corps législatif : "Dire qu'il y aura un préfet, c'est-à-dire que le sous-préfet lui sera subordonné et les motifs du gouvernement le disent assez bien"¹⁰.

- Le troisième facteur est l'organisation de l'Etat à l'échelon central. Elle a concouru de manière décisive à établir effectivement la subordination au préfet de ses collaborateurs en raison de la toute puissance du ministère de l'Intérieur. Lui seul comptait car il reflétait encore la conception qui avait présidé à sa création en 1791 et dont Racinet rend compte en ces termes : "On pourrait voir en lui la survivance de l'idée de la spécialisation géographique : on attribue à ce ministère toutes les affaires non classées et se rattachant à l'administration du pays. Il est, en quelque sorte, l'opposé du ministère des Affaires étrangères"¹¹. La plupart des interventions de l'Etat à l'échelon départemental (travaux publics, assistance...) entraient dans ses attributions. Le risque de court-circuitage de la préfecture par des ministres à compétence spécialisée établissant des contacts directs avec leurs agents en province était donc quasiment inexistant d'autant plus que l'éloignement et la lenteur des communications y faisaient obstacle.

Tant que dura cette situation, le préfet fut en mesure d'imposer à ses collaborateurs une unité de direction assurée à l'échelon central par le Premier consul, bientôt Empereur, qui pouvait nommer et révoquer à son gré les ministres. Mais les choses vont changer et le préfet deviendra progressivement le représentant d'une autorité centrale éclatée.

B) Le préfet, représentant d'une autorité centrale éclatée

Déjà au milieu du XIX^e siècle, Vivien relève que l'autorité du préfet sur ses collaborateurs s'est affaiblie. Les causes principales résident pour lui dans "l'augmentation du nombre des affaires, les lenteurs occasionnées par ce rouage intermédiaire, le désir de chaque fonctionnaire de s'affranchir d'une entrave gênante et d'une suprématie importune, l'exemple de ce qui se passait au centre du gouvernement où la division du travail s'était développée..."¹². Cette dernière considération nous paraît incontestablement la plus importante mais l'érosion de l'autorité préfectorale s'explique aussi par la déconcentration administrative, la complexité accrue des affaires et l'augmentation de leur volume.

9. *Idem supra*, art. 9.

10. *Le Moniteur Universel*, 19 pluviôse an VIII, p. 553.

11. Racinet (A.), *De la spécialisation ministérielle en France*, Sirey, Paris, 1910, p. 105.

12. Vivien, *Etudes administratives*, 1848 et 1850, réédité chez Cujas, Paris, 1974, tome 1, p. 72.

- Les réorganisations successives de l'exécutif vont provoquer le déclin du ministère de l'Intérieur privé, peu à peu, d'une grande partie de ses attributions par la création de nouveaux ministères. Certes, cette évolution ne touche pas officiellement les préfets qui gardent une vocation générale à bénéficier des transferts de compétence en provenance de l'échelon central¹³ en qualité de représentants du pouvoir exécutif¹⁴, mais les ministres placés à la tête des nouveaux départements ministériels les considèrent surtout comme les représentants de leur collègue de l'Intérieur. La tendance à reproduire dans les circonscriptions administratives l'organisation gouvernementale leur permet de disposer dans les départements (et, bien plus tard, les régions) de chefs de service avec lesquels ils n'hésitent pas à établir des contacts directs d'autant plus que le progrès technique facilite ces liaisons et le court-circuitage des préfets se perpétuera malgré les rappels à l'ordre¹⁵.

- Les mesures de déconcentration incitent paradoxalement à développer cette pratique car les décisions prises par le préfet ne bénéficient plus d'une présomption irrefragable de conformité à la volonté du pouvoir central, même si le lien hiérarchique subsiste et si de nombreuses circulaires ministérielles viennent encadrer étroitement la mise en œuvre des compétences déléguées. Incidemment d'ailleurs, certains textes confient directement des attributions aux fonctionnaires des administrations spécialisées : par exemple, deux décrets du 29 décembre 1898 et du 1er février 1899 font des ingénieurs en chef des ponts et chaussées les ordonnateurs secondaires de dépenses relevant des ministères des Travaux publics et de l'Agriculture. Les préfets voient en outre rogner leurs prérogatives par des services dont l'action échappe à leur autorité : ainsi l'administration pénitentiaire est rattachée à la Justice en 1911 tandis que le pouvoir de nomination des instituteurs est retiré aux préfets à la Libération.

- La complexité accrue des tâches dont l'exécution exige de plus en plus des compétences spécifiques conduit à admettre, même dans les circulaires, un partage horizontal des attributions entre le préfet, chargé de la direction politique à donner, et les fonctionnaires des administrations spécialisées qui "jouissent d'une certaine autonomie en ce qui concerne la tractation des affaires administratives et relèvent à ce point de vue de leurs chefs hiérarchiques"¹⁶. En définissant les attributions des chefs de service, les statuts des administrations spécialisées jouent d'ailleurs en ce sens, même s'ils indiquent que leur exercice s'effectue sous l'autorité préfectorale.

13. Les décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861 transfèrent ainsi aux préfets 113 affaires sur lesquelles statuaient auparavant les ministres : Duvergier (J.-B.), *op. cit.*, tome 52, p. 253 et tome 61, p. 164.

14. Loi du 10 août 1871, art. 3.

15. Ce court-circuitage est encore dénoncé et condamné dans une circulaire du 5 décembre 1986 (JO du 24 décembre 1986, p. 15 547).

16. Circulaire du 20 juin 1902 adressée par Combes aux membres du corps préfectoral, citée par Bellion (R.) dans "L'histoire intérieure de la France de 1898 à 1914 et les préfets de la République radicale", *Revue Administration*, n° spécial, 7 études pour servir à l'histoire du corps préfectoral, p. 155.

- L'augmentation du volume des affaires a entraîné un accroissement des effectifs dans les préfectures¹⁷. Le préfet doit s'appuyer davantage sur ses plus proches collaborateurs dont le rôle est progressivement reconnu même s'ils sont, de temps à autre, les victimes désignées de mesures d'économies budgétaires. Dès 1853, le secrétaire général peut administrer l'arrondissement chef-lieu tandis qu'en 1926 le sous-préfet d'arrondissement reçoit quelques attributions en matière de tutelle sur les communes. Des décrets du 24 juin 1950 et du 26 septembre 1953 permettent au préfet de les charger tous deux par délégation d'une partie de l'administration préfectorale ; d'autres viendront préciser les tâches qu'ils ont vocation à assurer¹⁸. Cependant, si cela contribue à revaloriser quelque peu la position des intéressés, leur subordination au préfet reste effective dans la mesure où ils sont placés comme celui-ci dans la dépendance du ministère de l'Intérieur.

On le voit, après cette évolution, l'autorité du préfet ne s'exerce plus de manière uniforme sur ses collaborateurs. Elle est le reflet d'une autorité centrale elle-même éclatée. Alors que l'unité de direction au sein de l'exécutif était assurée sous l'Empire par l'omnipotence du chef de l'État et la concentration des affaires administratives dans les bureaux du ministère de l'Intérieur, la multiplication des ministères l'a rendue très délicate d'autant plus que le chef du gouvernement manque de moyens pour s'imposer : le secrétariat général du gouvernement ne sera créé durablement qu'en 1935 tandis que les administrations sont placées sous la seule autorité hiérarchique des ministres dont elles dépendent¹⁹.

Bien qu'il représente le gouvernement, le préfet ne peut exercer une autorité incontestée sur tous les services de l'État dans sa circonscription dès lors qu'il intervient dans une affaire où l'unité de vues au sein de celui-ci n'est pas parfaitement assurée. Mais une évolution nouvelle semble se dessiner de nature à lever en partie cette difficulté. Elle est récente et liée à la mise en œuvre de la charte de la déconcentration qui fait davantage de l'autorité préfectorale, l'expression de l'autorité de l'État territorial.

II - L'AUTORITÉ PRÉFECTORALE, EXPRESSION DE L'AUTORITÉ DE L'ÉTAT TERRITORIAL

Officiellement, rien n'a été changé aux dispositions qui font du préfet le délégué du gouvernement, le représentant direct du Premier ministre et de

17. L'effectif de la préfecture du Vaucluse est passé de 12 à 80 agents entre 1833 et 1936 : Burdeau (F.), *Histoire de l'administration française du 18ème au 20ème siècle*, Paris, Montchrestien, 1989, p. 216.

18. Voir, par exemple, le décret n° 82-389 du 10 mai 1982 (art.17) et le décret n° 95-486 du 27 avril 1995 relatif aux pouvoirs des sous-préfets.

19. CE 7 février 1936 Jamart, *Rec.* p. 172 et CE 12 novembre 1965 Compagnie marchande de Tunisie, *AJDA* 1966, p. 167, concl. Questiaux.

chacun des ministres dans sa circonscription²⁰, pourtant la charte de la déconcentration du 1er juillet 1992²¹ tend à faire de celui-ci le représentant d'un État territorial qui assurerait la conciliation de l'intérêt national et des intérêts locaux. Ceci ne modifie pas fondamentalement les rapports du préfet avec ses collaborateurs car l'autorité du représentant de l'État n'est pas mise en cause, elle est même confirmée et consolidée pour assurer l'unité de direction dans chaque échelon d'administration; cependant de nouveaux modes de fonctionnement au sein de l'appareil d'État conduisent à assouplir ses modalités de mise en œuvre au profit d'une plus grande concertation.

A) L'autorité préfectorale, expression unique de l'autorité de l'État territorial

La déconcentration fait parfois l'objet de critiques car ses modalités de mise en œuvre conduisent à recréer dans les départements et les régions des "empereurs au petit pied". Plus que jamais les dispositions de la loi du 28 pluviôse an VIII selon lesquelles le "préfet sera seul chargé de l'administration" (art. 3), sont d'actualité. De fait, les mesures prises depuis plusieurs années pour renforcer l'autorité du préfet sur ses collaborateurs ont été confirmées et même complétées.

Au moment où le volume des affaires traitées, encore accru par la déconcentration, exige que le préfet se décharge davantage sur ses collaborateurs, il n'est évidemment pas question de revenir sur des réformes visant à renforcer l'autorité préfectorale en substituant progressivement le procédé des délégations de signature à celui des délégations de pouvoir. Alors que celles-ci étaient la règle dans le décret du 26 septembre 1953, elles deviennent exceptionnelles dans les décrets du 14 mars 1964 avant que la délégation de signature, qui préserve le pouvoir d'évocation du préfet, ne soit imposée par les décrets du 10 mai 1982. Cette solution est confirmée implicitement par la charte de la déconcentration (art. 15-III et 16-V) et par les décrets du 20 octobre 1999 qui ont modifié les textes relatifs aux pouvoirs des préfets²².

L'évolution observée en matière de délégations est à mettre en parallèle avec d'autres réformes (1964 et 1982) qui ont permis au préfet d'influer davantage sur la carrière des chefs de service par des modifications aux modalités de notation et de mutation des intéressés, qui ont imposé l'acheminement des correspondances entre services et échelon central sous le couvert des préfets mais, surtout, qui ont conduit à lui reconnaître officiellement le pouvoir de direction des administrations civiles de l'État dont il est devenu l'unique

20. Décrets n° 82-389 et n° 82-390 du 10 mai 1982, art. 1.

21. Décret n° 92-604, précité, note 5.

22. Voir notamment les dispositions relatives aux délégations interservices à l'article 6 du décret n° 99-895 et 7 du décret n° 99-896 du 20 octobre 1999 (*JO* du 23 octobre 1999, p. 15 873 et 15 874).

ordonnateur secondaire (1982). Si la création des agences régionales de l'hospitalisation (1996) a quelque peu perturbé ce dispositif, les décrets précités du 20 octobre 1999 ont établi l'autorité du préfet sur l'administration des Anciens combattants, malgré son rattachement au ministère de la Défense, et admis en principe son pouvoir d'organisation des services déconcentrés.

Toutes ces mesures ont pour objet d'empêcher que l'autorité de l'Etat territorial ne soit amoindrie par des phénomènes de cloisonnement auxquels la déconcentration peut être de nature à porter remède. En effet, la déconcentration des décisions administratives individuelles réalisée en 1998²³ sur les préfets de département, malgré les exceptions admises, permet de concentrer entre ses mains un pouvoir de décision qui était éclaté à l'échelon central entre plusieurs ministres. Déjà en 1992, la reconnaissance expresse de l'aptitude des préfets à "négocier" les conventions conclues avec les collectivités territoriales et leurs établissements publics allait en ce sens²⁴ et il en va de même pour les dispositions arrêtées le 20 octobre 1999 qui étendent, à l'échelon régional, les prérogatives préfectorales en matière d'investissements publics²⁵.

Ce désir de faire du préfet le seul représentant autorisé à exprimer la volonté de l'Etat territorial s'explique, à la fois, par des contraintes internes et externes. D'une part, le caractère interministériel de nombreuses politiques publiques exige la présence d'un puissant fédérateur ; d'autre part, après la décentralisation, l'Etat ne peut accepter dans un même échelon territorial (département ou région) le face à face d'une administration déconcentrée éclatée et d'une administration décentralisée unifiée sous les ordres de l'exécutif élu. Néanmoins, ce renforcement de l'autorité préfectorale n'est pas sans compensation pour les collaborateurs du préfet, car cette autorité se veut l'expression d'un Etat territorial solidaire.

B) L'autorité préfectorale, expression d'un Etat territorial solidaire

L'accroissement des prérogatives préfectorales est incontestable, cependant il ne faut pas oublier que les mesures prises en ce sens ont été accompagnées de l'institution de mécanismes modérateurs de nature à mieux faire accepter les réformes par les collaborateurs du préfet mais surtout propices à la réussite de la déconcentration et à celle de la modernisation de l'Etat.

23. Décidée en principe par le décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 (JO du 18 janvier 1997, p. 919), ses modalités de mise en œuvre ont été définies par une série de décrets des 19 et 24 décembre 1997 (JO du 27 décembre 1997, annexe) dont l'application a débuté au 1er janvier 1998.

24. Décret n° 92-604, précité, note 5, art. 15-II et 16-II. Avant cette réforme qui modifie les décrets précités du 10 mai 1982, ceux-ci indiquaient que le préfet "conclut au nom de l'Etat toute convention...". Désormais, ils disposent : "le préfet négocie et conclut...".

25. Décret n° 99-896 du 20 octobre 1999, précité, art. 9, 10 et 11.

En effet, on peut craindre que le transfert à une autorité d'administration générale d'attributions en provenance de ministères techniques ne nuise à la qualité des décisions prises. Il importe donc que le préfet mobilise toutes les compétences et recueille le maximum d'avis éclairés avant de statuer. C'est pourquoi la charte de la déconcentration a institué dans chaque département un collège des chefs de service dans lequel on trouve, outre ceux-ci, les membres du corps préfectoral en fonction dans le département ; c'est-à-dire, en pratique, les sous-préfets d'arrondissement, le secrétaire général de la préfecture et le directeur de cabinet du préfet. Cette instance est notamment consultée sur les conditions d'exécution des politiques de l'Etat ainsi que sur les modalités d'organisation et de fonctionnement des services pour la mise œuvre d'actions communes. En même temps, le décret du 1er juillet 1992 rénove la conférence administrative régionale dont les attributions sont élargies. En pratique, la réforme vise à créer dans les départements et les régions de véritables conseils de direction de l'Etat déconcentré, ouverts le cas échéant à des administrations soustraites à l'autorité préfectorale. Alors que la conférence administrative régionale accueillait déjà le trésorier-payeur général depuis 1964, la participation éventuelle des chefs de juridiction à ses travaux comme à ceux du collège des chefs de service est même évoquée dans les dispositions de 1992.

Il faut observer en outre que les nouvelles modalités de concertation entre services, définies par la charte de la déconcentration et complétées par les décrets du 20 octobre 1999, permettent aux fonctionnaires des administrations spécialisées de participer davantage à la coordination interministérielle qui constitue l'apanage du corps préfectoral : ainsi, ils peuvent être désignés comme chefs de projet, placés à la tête d'un pôle de compétence ou d'une délégation interservices.

Bien d'autres dispositions ponctuelles encore montrent la volonté d'associer davantage les collaborateurs du préfet à la mise en œuvre de ses prérogatives : par exemple, les nouveaux pouvoirs d'organisation des administrations déconcentrées, attribués au représentant de l'Etat, s'exercent "après avoir recueilli les propositions des chefs de service"²⁶. Mais surtout, ceux-ci ont été invités à élaborer collégialement d'ici la fin de l'année 2000 un projet territorial exposant les enjeux et les priorités de l'Etat dans chaque département et chaque région. Etabli sous la responsabilité du préfet, ce document permettra d'assurer la cohérence et l'efficacité de l'action des services déconcentrés en les dotant d'un instrument de référence commun. Compte tenu de son mode d'élaboration, il devrait rendre les administrations spécialisées plus solidaires de l'action du préfet dont le contenu aura été défini à l'issue d'une concertation, même si le représentant de l'Etat conserve bien sûr le dernier mot. Son autorité établie sur des bases plus consensuelles sera, dès lors, consolidée mais elle devient aussi davantage celle de l'Etat territorial. Certes, le projet conçu

26. Décrets précités, note 22, du 20 octobre 1999, art. 2.

doit respecter les objectifs des politiques définies à l'échelon national, mais son intérêt est précisément de les adapter aux données locales en tenant comptes des problèmes spécifiques des territoires concernés et du jeu d'autres acteurs, notamment les collectivités territoriales.

Finalement, le rôle du préfet n'est donc plus, comme en l'an VIII, d'imposer à ses collaborateurs la volonté du pouvoir central qu'il lui est interdit d'altérer : il doit avec eux, dans le cadre tracé par des instructions ministérielles, l'adapter aux attentes des citoyens qui vivent dans sa circonscription. Reposant davantage sur la mobilisation des personnels autour de projets, plus soucieuses de susciter leur adhésion aux actions menées, les nouvelles modalités de fonctionnement de l'administration devraient contribuer à rendre encore plus effective l'autorité du préfet sur ses collaborateurs.