

SYNTHÈSE

PAR

Jacques CHEVALLIER

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)

La loi du 28 pluviôse an VIII constitue une de ces “tables de la loi”, une de ces “masses de granit” pourrait-on dire en transposant la célèbre formule de l'Empereur, sur lesquelles repose toute la construction du droit administratif moderne et, au-delà, de l'administration française : privilège qu'elle partage avec quelques autres textes fondateurs, comme la loi des 16-24 août 1790, le décret du 16 fructidor an III ou encore la Constitution du 22 frimaire an VIII. Elle est à ce point gravée dans l'imaginaire du publiciste que la date correspondante dans notre calendrier est inconnue (17 février 1800) : ceci témoigne assez du poids symbolique de ce texte, élevé à la hauteur d'un véritable *mythe fondateur* ; et le contenu exact de ses dispositions en devient dès lors secondaire. Cette dimension mythique appelle un travail d'*analyse critique* visant, non pas à exorciser le mythe (le mythe existe bien et il a eu des effets importants et durables), mais à reconstituer sa généalogie, à suivre les étapes de sa formation, à mesurer l'écart entre la *lettre* du texte et l'*interprétation* qui en a été donnée et aussi à analyser son destin possible à l'aube du troisième millénaire : telle était l'ambition des initiateurs de ce colloque et il convient de les en féliciter ; il convient aussi de remercier tous ceux, et ils ont été nombreux, qui ont participé à cette entreprise, en acceptant de venir réfléchir à Amiens au destin de ce texte.

Il est toujours difficile de prétendre tirer le bilan de travaux qui ont été, en l'espèce, d'une grande richesse. On peut cependant tenter de les résumer autour d'une affirmation et d'une question. Une *affirmation* : Pluviôse an VIII est bel et bien une *construction*, dans la mesure où le texte doit être relu à

la lumière de l'évolution ultérieure qui lui a donné une portée qu'il n'avait pas au départ. Une *question* aussi, celle qui était posée dans l'intitulé même du colloque : la loi de Pluviôse an VIII doit-elle être considérée comme une *survivance*, un peu nostalgique, d'un univers juridique en voie de dépassement sinon d'ores et déjà dépassé, le témoignage d'un "âge d'or" du droit administratif, ou bien comme une *balise* qui, ayant résisté en deux siècles à bien des secousses, apparaît comme emblématique d'un certain modèle d'organisation juridique et politique ?

I - LA CONSTRUCTION DE PLUVIÔSE AN VIII

Construction sans nul doute, dans la mesure où la référence à Pluviôse an VIII excède la lettre de la loi : le texte est lu de nos jours avec un regard différent, enrichi par les leçons de la pratique et modifié par le poids des réformes. Néanmoins, c'est toujours du même texte qu'il s'agit, ce qui suffit à montrer tout à la fois la *solidité*, la robustesse, des principes qu'il posait ("moment napoléonien" de l'histoire de la juridiction administrative, disait François Burdeau, mais moment qui a laissé des traces durables) et la *plasticité*, la souplesse, dans les conditions d'application de ces mêmes principes qu'il autorisait. Ceci a été montré en ce qui concerne aussi bien l'institution préfectorale que la juridiction administrative.

A) *La construction de l'institution préfectorale*

1° Les *principes* sur lesquels repose le texte sont clairs.

— D'une part, l'affirmation de *l'autorité exclusive du préfet* dans le département. Conformément au grand principe qui sera à la base de toute la construction napoléonienne, selon lequel "administrer doit être le fait d'un seul", le préfet est "chargé, seul, de l'administration du département" : c'est une claire rupture avec le système des exécutifs collégiaux (illustration de l'administration "par conseils") affectionné par les révolutionnaires. A ce titre, le préfet est doté d'un pouvoir de direction des services extérieurs (à l'exception de la justice et de l'Université, 1808), dispose du relais des sous-préfets dans les arrondissements (même s'il ne les nomme pas lui-même, comme l'intendant nommait les subdélégués), est assisté de deux conseils (le conseil général et le conseil de préfecture), dont les compétences sont limitées (le premier aux finances, le second au contentieux administratif) et qui ne disposent pas d'une réelle autorité.

— D'autre part, le statut de *stricte subordination* d'un préfet conçu comme une courroie de transmission (F. Chauvin). Conformément à ce qu'indiquait Chaptal, "le préfet ne discute point les ordres qu'on lui transmet : il les applique, il en surveille l'exécution". Le préfet n'a pas à prendre d'initia-

tives, il ne dispose pas d'un pouvoir propre de décision : il doit obéir aux instructions des services centraux ; c'est un relais du pouvoir central, sur le plan politique comme sur le plan administratif.

2° La *pratique* contribuera très vite à nuancer ces principes, au moins à trois égards.

— D'abord, l'idée de stricte subordination, au demeurant peu compatible avec l'autorité exclusive, sera nuancée par la conquête d'une véritable *autonomie de décision*, dont témoignera la fréquence des rappels à l'ordre des préfets dès l'Empire : cette conquête est logique, compte tenu de la stabilité dans les fonctions, de l'encombrement des administrations centrales, de la lenteur des communications ; le préfet ne saurait être, et n'a jamais été, ce simple exécutant docile, dépourvu de volonté propre, qu'il était censé être.

— Ensuite, l'idée d'autorité exclusive et sans partage du préfet, tout aussi illusoire comme l'avait montré sous l'Ancien Régime l'exemple des intendants, sera nuancée par l'établissement de *relations d'interdépendance* avec les notables locaux : très tôt, les préfets rechercheront les bonnes grâces des notables ; et les conseils généraux, censés représenter les intérêts de la circonscription, serviront de médiateurs vis-à-vis de la société locale. On voit ainsi s'esquisser le système d'interdépendance entre le préfet et "ses" notables, qui sera au cœur du modèle républicain d'administration (voir les analyses de J.P. Worms et P. Grémion).

— Enfin, le pouvoir de direction détenu par le préfet sur les services extérieurs de l'Etat, là encore illusoire compte tenu de la diversité et de la spécificité de ces services, fera place à une *autonomisation croissante* de ceux-ci : très vite, les cloisonnements administratifs réapparaîtront, d'autant que le préfet a, au départ, un rôle d'abord politique — qu'il gardera tout au long du XIX^e siècle.

3° Les *inflexions* résulteront des trois phénomènes étroitement liés.

— D'abord, un *mouvement de professionnalisation*, des préfets eux-mêmes mais aussi des personnels de préfecture. Sans doute, les préfets resteront-ils toujours à la discrétion du pouvoir politique ; cependant, progressivement (le mouvement s'esquisse dès le Premier Empire et s'amplifie sous la Restauration et la Monarchie de Juillet), une carrière préfectorale se construit, les préfets étant pris pour l'essentiel parmi les sous-préfets et les secrétaires généraux de préfecture. Corrélativement, les préfectures se structurent en bureaux, puis divisions, le secrétaire général acquérant un rôle essentiel ; le nombre et le niveau de compétence des agents s'améliore, jusqu'à l'étatisation des personnels de préfecture réalisée en 1940 : le recrutement et la rémunération des agents échappent alors à la maîtrise des préfets.

— Ensuite, on assiste à l'*inflexion des tâches* des préfets. Les fonctions militaires sont très vite devenues secondaires ; les fonctions politiques restent essentielles tout au long du XIX^e siècle, notamment au début de la Troisième République (les préfets sont chargés de “faire l’élection”), puis elles s’estompent, sans pour autant disparaître. En revanche, les préfets se voient confier des responsabilités de plus en plus lourdes d’animation de la vie économique et sociale, qui connaîtront une extension continue (et récemment encore dans le cadre de la politique de la ville).

— Enfin, et en relation avec cette extension des tâches, on assistera plus tardivement (à partir des années 1960), au *renforcement des pouvoirs* des préfets. Ce renforcement résulte de la politique de déconcentration des compétences ; le processus, engagé dès 1970 en matière d’investissements, sera relancé à la fin des années 90 en matière financière (crédits déconcentrés relevant de chapitres spécifiques, enveloppes “globales”) et juridique : le décret du 15 janvier 1997 pose ainsi le principe selon lequel “les décisions administratives individuelles entrant dans le champ de compétence des administrations civiles de l’Etat” sont prises en principe par le préfet, sauf dérogation établie par décret. Le renforcement résulte aussi d’une emprise plus forte obtenue sur les services extérieurs, à travers la reconnaissance d’un pouvoir d’animation et de coordination (1964), de direction (1982) et d’autorité directe (1992), des dispositifs nouveaux étant mis en place pour renforcer la cohésion de ces services.

C’est donc une véritable construction de l’institution préfectorale, en partant du socle de Pluviôse en 8, qui s’est produite. Il en a été de même pour la juridiction administrative.

B) La construction de la juridiction administrative

1^o Les *principes* sur lesquels repose le texte là encore sont clairs.

— D’une part, le principe de *séparation du contentieux et de l’action*. Le rapport de Roederer distingue trois facettes dans l’activité administrative : la délibération, l’action et la juridiction. Placé auprès du préfet, le conseil de préfecture est spécialisé dans le jugement du contentieux administratif, avec une compétence au demeurant étroite (G. Guglielmi) : il n’est pas juge de droit commun en matière administrative mais seulement juge d’exception ; ses attributions sont limitées à des contentieux comme ceux de l’impôt direct, des travaux publics, de la grande voirie. Et il n’est pas doté d’une fonction consultative (Y. Laidié). Le changement est sensible par rapport à la situation antérieure dans laquelle le contentieux administratif avait été remis à l’administration active (directoires de département dès septembre 1790 puis directoires de district), sous réserve des compétences réservées aux tribunaux judiciaires. Néanmoins, la séparation est relative dans la mesure où les conseils de préfecture restent présidés par le préfet, avec voix prépondérante.

— D'autre part, le conseil de préfecture rend de *véritables jugements* ; et c'est une différence essentielle avec le Conseil d'Etat qui, lui, est soumis à la justice retenue.

Par ces deux aspects, la loi de pluviôse an 8 pose bien les fondements du système français de juridiction administrative.

2° La *pratique* montrera cependant la relativité des principes posés en l'an 8, qui ne témoignaient pas d'une vision aussi claire de la juridiction administrative.

— On constatera d'abord une très grande *dépendance des conseils de préfecture* vis-à-vis de l'autorité préfectorale, même si le préfet se désintéresse en pratique de leur fonctionnement : les conseillers de préfecture constituent en effet la pépinière dans laquelle sont choisis les préfets et leur carrière dépend de leur docilité ; dépendants du ministère de l'Intérieur, ils sont amovibles et révocables à volonté.

— Le *développement des attributions consultatives et administratives* constitue une autre entorse aux principes posés par Roederer : l'avis du conseil de préfecture est fréquemment sollicité par le préfet qui, pour les affaires les plus importantes, se prononce "le conseil de préfecture entendu" ; ainsi, celui-ci en vient à jouer un rôle analogue à celui du Conseil d'Etat et tend à être de plus en plus absorbé par cette activité consultative. Plus significativement encore, les conseillers de préfecture assistent ou suppléent le préfet dans l'exercice de ses fonctions. Le jugement du contentieux administratif devient ainsi pour les conseils de préfecture une activité occasionnelle, qui passe au second plan des préoccupations.

— Cette "justice" n'a au demeurant aucune des formes, voire des apparences, d'une véritable justice. Certes, le conseil de préfecture bénéficie de la justice déléguée ; mais il est soumis au contrôle du Conseil d'Etat qui, lui, ne l'a pas. Il est présidé par le préfet, ce qui est incompatible avec l'exigence d'indépendance organique : le système avait été d'ailleurs critiqué par Daunou lors de la discussion de la loi comme contraire au principe de séparation, dans la mesure où il rendait le préfet à la fois juge et partie. Les attributions contentieuses sont exercées dans les mêmes conditions que les attributions consultatives, ce qui alimente des discussions récurrentes au sein de la doctrine sur la nature juridictionnelle des conseils de préfecture (G. Guglielmi) ; on connaît le jugement très sévère porté sur eux par Macarel sous la Restauration : "de toutes parts, l'appareil des cours de justice les abandonne et ils n'offrent jamais, aux yeux des justiciables, ni cette espèce de majesté qui impose le respect, ni cet éclat qui relève des fonctions de la magistrature."

3° Là encore, des *inflexions*, plus considérables encore que pour les préfets, se produiront, aboutissant à leur transformation en véritables juridictions. Dès le Second Empire, des garanties de forme et de procédure (1865) sont établies mais le mouvement reste timide et les conseils de préfecture restaient, à l'aube du XX^e siècle, très dépendants du préfet. Les décrets-lois de 1926 réaliseront leur émancipation avant que la réforme de 1953 en fasse les juges de droit commun en matière administrative : même si les membres des "tribunaux administratifs" restaient statutairement des fonctionnaires rattachés au ministère de l'Intérieur, leur indépendance ne faisait plus guère de doute. Cette indépendance a été confirmée par la loi du 6 janvier 1986 qui consacre le principe d'inamovibilité, institue un conseil supérieur pour la gestion des carrières et renforce les garanties d'ordre procédural — la loi du 31 décembre 1987 ayant supprimé, à la faveur de la réorganisation de la justice administrative, le rattachement au ministère de l'Intérieur.

On peut donc parler de "construction", dans la mesure où la signification de Pluviôse an 8 n'est pas immédiatement arrêtée : il y a une zone de flou, des équivoques, des contradictions ; et la dynamique d'évolution aboutira à une véritable *relecture* du texte. La question est dès lors de savoir si cette construction est durable.

II - PLUVIÔSE AN VIII : SURVIVANCE OU PÉRENNITÉ ?

L'appréciation portée sur ce point est plus complexe. Apparemment, Pluviôse an VIII est toujours là et bien là : le texte, revisité, semble à cet égard d'une singulière modernité. Mieux encore, les deux éléments essentiels qu'il institue (le préfet, la juridiction administrative) apparaissent comme les poutres maîtresses, les clefs de voûte de la conception française de l'administration et de l'Etat. Néanmoins, le modèle d'Etat-Nation est bel et bien en crise ; dès lors se pose inévitablement la question de l'avenir des deux piliers sur lesquels il est, en France, établi.

A) Une singulière modernité

1° Au fondement de pluviôse an 8, et par-delà les dispositions concrètes qui figurent dans le texte, on trouve *trois principes*, qui résument la conception française de l'Etat, et qui apparaissent toujours d'actualité.

— D'abord, le *principe de subordination de l'administration au politique*. C'est bien ce principe, inscrit dans la Constitution de 1958 ("Le Gouvernement dispose de l'administration") qui est à la base de l'institution préfectorale, telle qu'elle a été conçue, en termes sans doute trop schématiques, par la loi de pluviôse : le préfet est un simple exécutant au service du politique, même si toute exécution présuppose une certaine marge de liberté ;

et en tant que haut fonctionnaire d'autorité, le Gouvernement est en droit d'exiger de lui une loyauté sans failles.

— Ensuite, la *conception des fonctions administratives*. La vision de Roederer est là encore d'une singulière modernité et riche d'implications. Parmi les opérations dont l'accomplissement incombe à l'administration, il en est de trois types : la délibération, l'action, la juridiction. Ces opérations doivent être confiées à des organes différents, à la fois dans un but de bonne administration et pour protéger les droits des particuliers. Enfin, alors que l'action doit relever d'une direction unique, la délibération et la juridiction doivent être exercées collectivement : administrer est le fait d'un seul ; délibérer et juger sont le fait de plusieurs. Il appartient donc au préfet d'agir, au conseil général de délibérer, au conseil de préfecture de juger.

Ce faisant, on aboutit purement et simplement à reproduire le principe fondamental de séparation des pouvoirs au sein même de l'administration ; et ceci constitue incontestablement une singularité française. A cet égard, il n'est pas faux de parler, comme l'a fait le Conseil constitutionnel en 1987, d'une "conception française de la séparation des pouvoirs", qui serait issue de la Révolution. Cette séparation, on la trouve bien en filigrane en l'an VIII : elle se consolidera par la suite, par exemple lorsque le préfet perdra son statut d'exécutif des conseils généraux et régionaux en 1982 et bien entendu au fil de la conquête par les juridictions administratives de garanties d'indépendance organique et formelle ; il y a bien des fonctions différentes au sein de l'administration et qui doivent être exercées par des organes distincts. Cependant, cette séparation reste une séparation souple, n'excluant pas des interférences, notamment à travers l'association des fonctions contentieuse et consultative au sein des juridictions administratives (Conseil d'Etat et aussi tribunaux administratifs), ou encore l'attribution aux autorités administratives indépendantes de pouvoirs répressifs.

— Enfin, le principe fondamental d'*unité administrative* sur lequel repose l'édifice de l'an VIII est au cœur de la construction de l'Etat. Il se décompose tout à la fois en : un principe d'*uniformité* du découpage territorial ; un principe d'*homogénéité* de la Nation (traduction de l'unité constitutive de la Nation, l'Etat est appelé à renforcer en permanence cette unité), impliquant l'application des mêmes normes sur l'ensemble du territoire (d'où l'importance du débat actuel sur le statut de la Corse) ; un principe d'*autorité* par la centralisation. Sans doute, la centralisation sera-t-elle progressivement atténuée par la décentralisation (dont les principes seront posés à la fin du XIX^e siècle avant la spectaculaire amplification des années 80), par la déconcentration et, plus généralement, par la prolifération de structures administratives autonomes ; néanmoins, l'impulsion est toujours censée venir du centre.

Tous ces principes sous-jacents à pluviôse an VIII sont donc d'une grande actualité, même s'ils ont été infléchis au fil de l'évolution historique.

2° La pérennité de ces principes traduit la *continuité du modèle d'Etat-Nation "à la française"*, qui a résisté à de profondes secousses : la poussée libérale au cours du XIX^e siècle, qui s'est attaquée notamment au modèle de juridiction administrative, censé donner à l'administration des privilèges exorbitants, et à une institution préfectorale d'essence autoritaire ; la poussée démocratique, qui s'est traduite pour l'administration, non seulement par la décentralisation (mettant en cause l'édifice originaire de l'an VIII), mais aussi par l'atténuation du principe hiérarchique (conquête par les fonctionnaires d'un droit de regard sur leurs carrières et sur le fonctionnement des services) ; l'avènement de l'Etat providence, qui a bouleversé l'équilibre administratif traditionnel, en entraînant notamment la multiplication des dispositifs sectoriels d'intervention.

Et pourtant, malgré ces secousses, ce modèle a pour l'essentiel subsisté ; et Pluviôse an VIII a sans nul doute contribué à assurer cette persistance. Ce modèle est caractérisé en fin de compte par deux traits essentiels :

— Une *forte autonomie de l'Etat*, résultant de la conjugaison d'une triple dimension : une dimension organique, qui fait de l'Etat une entité aux contours bien définis, fonctionnant d'un seul tenant ; une dimension juridique, qui se traduit par l'application à cet "appareil" de règles distinctes et dérogatoires du droit commun ; une dimension symbolique enfin, par laquelle l'Etat se présente comme l'incarnation d'un "intérêt général" irréductible aux intérêts particuliers. On voit bien que ce modèle est sous-jacent à Pluviôse an VIII et que la loi a contribué, avec d'autres textes, à l'enraciner.

— Une *suprématie de l'Etat*, qui est à la fois conçu comme le garant de l'unité et de la cohésion sociale (comme le soulignait P. Bernard, l'Etat en France a "construit la Nation") et doté de responsabilités éminentes dans la vie sociale : adossé à toute une tradition étatique, l'Etat providence a pu ainsi s'acclimater en France sans difficulté ; l'institution préfectorale est l'illustration emblématique de cette conception, le préfet apparaissant comme le "défenseur des intérêts nationaux" (P. Bernard).

Reste cependant à savoir si ce modèle n'est pas en passe d'être déstabilisé.

B) Le risque de déstabilisation

1° Le modèle d'Etat-Nation dont la France s'est dotée est sans aucun doute en voie de connaître de profondes transformations. Cette évolution peut être résumée autour de quelques idées essentielles.

— La *fin du protectorat étatique* sur la vie sociale. L'Etat ne peut plus, notamment du fait de la mondialisation, prétendre contrôler les variables essentielles dont dépend le développement économique. On assiste donc à un

redéploiement en profondeur de l'action de l'Etat, à travers les trois idées de : subsidiarité (il s'agit de privilégier proximité et partenariat) ; régulation (l'Etat régulateur se substitue à l'Etat producteur de biens et de services) ; solidarité (l'Etat garde la fonction essentielle de maintenir la cohésion d'un tissu social menacé de déchirement).

— La *banalisation de la gestion publique*. L'Etat est contraint, comme le secteur privé, à un effort permanent d'efficacité ; cet impératif aboutit à mettre en cause certains des éléments qui témoignaient de la spécificité de la gestion publique, et notamment l'application d'un droit dérogatoire du droit commun.

— L'*éclatement du modèle unitaire* au profit d'un modèle qui tend de plus en plus au "polycentrisme". L'uniformité du découpage administratif est mis en cause par un mouvement de recomposition territoriale, qui tend à l'apparition d'espaces fonctionnels nouveaux liés à une mobilité généralisée ; la conception classique du territoire, surface d'inscription de l'autorité étatique, a vécu (N. Merley). Parallèlement, on assiste à l'apparition de nouvelles structures placées en dehors de l'appareil bureaucratique et dotées de fonctions de régulation sectorielles (les autorités administratives indépendantes), au développement toujours plus important de la régulation locale et à la fragmentation du noyau central par une autonomisation croissante des services gestionnaires.

— Plus généralement, la *crise des cadres symboliques et pratiques de l'action étatique*. Que devient un *territoire* désormais traversé par des flux transfrontières (économiques, démographiques, de communication...) ? L'Etat ne parvient plus à maîtriser l'espace géographique sur lequel il exerce en principe sa "souveraineté". Que devient la *Nation*, alors qu'on assiste de plus en plus à la construction de nouvelles identités collectives, en-deçà et au-delà de la Nation ? La citoyenneté est devenue plurielle : citoyenneté locale, citoyenneté européenne (explicitement consacrée par le traité de Maastricht et concrétisée par le traité d'Amsterdam), citoyenneté "planétaire" peut-être, illustrée par la consolidation progressive d'une "société civile internationale".

2° Pluviôse an VIII ne peut manquer d'être mis en cause par cette évolution. Deux scénarios sont à cet égard concevables, qui correspondent à deux visions qui ont coexisté tout au long des travaux de ce colloque.

— Le premier scénario conçoit *Pluviôse an VIII comme bastion*, préposé à la préservation de la conception traditionnelle sur laquelle a été fondé en France l'Etat-Nation. Sans doute, certaines inflexions sont-elles devenues indispensables, mais sans que pour autant la logique fondamentale de l'an VIII soit frappée d'obsolescence : d'ailleurs, la loi de pluviôse an VIII n'a-t-elle pas fait la preuve de ses capacités d'adaptation ? La juridiction administrative a apporté la preuve qu'elle était capable de résister à bien des

secousses : et on sait que le Conseil d'Etat a opéré depuis les années 80 de spectaculaires avancées jurisprudentielles pour restaurer la position de la juridiction administrative dans un champ juridictionnel devenu concurrentiel, notamment du fait de l'essor du Conseil constitutionnel et des juridictions européennes. De même, le préfet se voit plus que jamais préposé au maintien de la cohésion nationale : en témoignent les multiples compétences nouvelles qui lui ont été récemment attribuées et qui tendent à une véritable surcharge de l'institution préfectorale ; tout se passe comme si le préfet apparaissait comme le dernier refuge de l'autorité de l'Etat.

— Le second scénario est au contraire celui du *dépassement de Pluviôse an VIII*. Sans doute, ne saurait-il être question d'une disparition pure et simple des deux institutions créées en l'an VIII ; néanmoins la logique sous-jacente à ce texte, qui avait résisté aux secousses précédemment évoquées, serait désormais irrémédiablement mise en cause. La juridiction administrative se trouve désormais enfermée dans un dilemme redoutable. Ou bien elle préserve sa spécificité en maintenant son mode de fonctionnement dérogoatoire par rapport aux juridictions ordinaires ; mais elle risque alors d'être soumise à une contestation de plus en plus vive et surtout exposée à la censure de la Cour de Strasbourg : le problème de l'association des fonctions contentieuses et consultatives, voire même celui de la position du commissaire du gouvernement dans l'instance, se trouvent ainsi posés. Ou bien, elle se rapproche de plus en plus du mode de fonctionnement juridictionnel de droit commun, comme en témoigne le nouveau référé administratif : mais cette banalisation (M. Lévy) lui fait perdre sa spécificité et partant sape les fondements mêmes de son institution. Pour l'instant, c'est la seconde voie que semble avoir choisie le Conseil d'Etat. De même, l'on constate une profonde inflexion des conditions d'exercice de l'autorité préfectorale : de nouveaux équilibres sont apparus au sein du corps en raison de la superposition du niveau régional et du niveau départemental (P. Gazagnes) ; le fonctionnement des services déconcentrés tend à une nouvelle collégialité (F. Chauvin) ; le préfet est tenu d'entrer dans une logique nouvelle de partenariat en tenant compte de l'existence d'une diversité d'acteurs locaux avec lesquels il est tenu de négocier ; enfin le préfet est amené à servir "deux maîtres" (O. Dord), en étant utilisé de plus en plus comme relais par les institutions communautaires.

Telles sont les diverses questions qui ont été posées au cours de ce colloque. On voit qu'elles sont de toute première importance, puisqu'elles concernent l'existence même de l'Etat-Nation et touchent aux racines de l'identité nationale. On mesure dès lors combien il était nécessaire de revenir sur un texte qui constitue un des supports de la conception française de l'Etat.