

PRÉFET DE RÉGION, PRÉFET DE DÉPARTEMENT : DILUTION DE L'AUTORITÉ DE L'ÉTAT ?

PAR

Philippe GAZAGNES

*Professeur associé de droit public à l'Université Clermont-Ferrand I
Ancien élève de l'École Nationale d'Administration*

On peut évoquer cette problématique sous une autre forme, en liaison avec une actualité plus récente : “en province, le gouvernement doit-il aussi parler d'une seule voix ?”

EN INTRODUCTION, TROIS REMARQUES :

1ère remarque : l'Etat-nation, à la française, c'est l'égalité et l'universalité des citoyens mais aussi la méfiance constante du pouvoir central vis-à-vis de l'élu local et une confiance envers le fonctionnaire qui exécute (et sur qui le gouvernement peut agir constamment par pli, télégraphe, téléphone, e-mail aujourd'hui : “www.prefet.com”).

2ème remarque sur la définition du sujet : l'autorité de l'Etat n'est pas abordée à proprement parler par la Constitution¹ : “dans les départements et les territoires, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois” mais c'est par un simple décret² que le préfet apparaît dépositaire de l'autorité de l'Etat, ceci confirmé, toujours par un décret³ lors de la décentralisation de 1982-1983 (on pourrait même s'interroger sur le lien entre la notion constitutionnelle de délégué

1. Article 72 de la Constitution.

2. Décret n° 64-250 du 14 mars 1964 article premier.

3. Décret n° 82-389 du 10 mai 1982.

du gouvernement de l'article 72 et celle plus administrative de fonctionnaire nommé⁴).

3ème remarque : il me semble, et les travaux d'hier ne me démentent pas, que l'approche historique est "surdéterminante" sur un tel sujet pour deux raisons :

D'une part, parce que les différences entre les trois principaux délégués du gouvernement que l'on a connues entre l'ancien régime et la loi du 28 pluviôse an VIII éclairent la relation pouvoir local - légitimité ainsi que notre organisation actuelle.

Première figure, l'intendant en sa généralité : il acquiert une autonomie, par la stabilité (à partir de la fin du XVII^e siècle) et par la confiance du souverain. La confiance par la nomination : Richelieu en fait définitivement des intendants de justice, police et finances, c'est-à-dire à compétence universelle ; et sans limitation de "mandat" dès 1661 : leur stabilité est un élément de leur autonomie (avec la difficulté des communications de cette époque)⁵.

Deuxième figure, plus éphémère, mais tout aussi remarquable par le concept : se souvient-on assez de la 1ère constitution écrite de la France de 1791, liée à la Déclaration des Droits de l'Homme et à la création des départements ? Le décret du 26 février 1790 crée 83 départements après la suppression de toute la carte administrative dans la nuit du 4 août 1789. Et la première de nos constitutions crée le procureur général-syndic, au sein d'un directoire de 8 membres, élu par le même corps électoral que le conseil général. Il représente le Roi (ce qui tend à montrer qu'on peut être à la fois élu et représentant du pouvoir central) : aussi emblématique de l'ordre girondin qu'éphémère en quelque sorte.

Troisième figure enfin, le préfet : il bénéficie de la confiance automatique du gouvernement puisqu'il est nommé par lui mais, à l'inverse de l'intendant, il ne dispose d'aucune autonomie vis-à-vis du centre (il s'agit justement d'éviter les errements de l'Ancien Régime dans l'octroi d'une autonomie) : "*si le préfet sera chargé seul de l'administration*"⁶, il ne peut agir en son nom ou sous sa propre volonté. C'est un simple agent du pouvoir central, "*de manière que la chaîne d'exécution descend sans intervention du ministre à l'administration et transmet la loi et les ordres du gouvernement jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique*"⁷.

4. Heureusement, l'article 13 de la Constitution évoque les préfets. Voir également la décision du Conseil Constitutionnel du 25 février 1982 liant indivisibilité de la République et intégrité du territoire.

5. Voir Bergerot (B.) "Les préfets avant les préfets", *Administration*, n° spécial : *Histoire du corps préfectoral*, n° 119, mars 1983.

6. Article 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

7. Chaptal, Archives parlementaires, séance du 28 pluviôse an VIII.

Les préfets furent les instruments de la centralisation administrative : “le préfet ne discute point les ordres qu'on lui transmet” souligne Chaptal.

Dès le 24 germinal an VIII le ministre de l'Intérieur, Lucien Bonaparte, les rappelle d'ailleurs à l'ordre : “les préfets n'ont le droit de proclamer ni leur propre volonté, ni leurs opinions. Plusieurs préfets ont méconnu cette règle ; ils ont publié des écrits, dans lesquels ils exposent soit la théorie de leur administration, soit leurs principes, soit leurs sentiments. Je ne puis approuver cette conduite”. Et, à cette époque, ce n'est pas le préfet qui règle le budget du département ou celui des communes de 5000 habitants sous l'Empire mais l'ancêtre de l'administration centrale du ministre de l'Intérieur. Napoléon Ier s'oppose à un premier projet de déconcentration régionale portée par le préfet Shée dès 1801 en vue de décharger l'excès de travail des commis (des régions de six départements confiées à des administrateurs généraux)⁸.

A travers ces trois exemples différents, on peut donc mesurer le rôle des préfets entre centralisation et décentralisation : ce sont des agents de la centralisation, des relais d'une politique décidée au niveau central. Ils joueront un rôle politique jusqu'à la fin du XIX^e siècle⁹, notamment en matière d'élections et de “renseignements généraux”, puis, peu à peu et de plus en plus, un rôle administratif au XX^e siècle.

D'autre part, parce que, second éclairage historique, les deux siècles d'administration territoriale n'ont été que l'accouchement, douloureux pour l'Etat, des collectivités locales et de leur “libre administration” : la commune, le département et la région, des monstruosité pour les jacobins : “Les fonctionnaires administratifs, presque tous bourgeois, forment déjà une classe qui a son esprit particulier, ses traditions, ses vertus, son honneur, son orgueil propre. Ce qui caractérise l'administration en France, c'est la haine violente que lui inspirent indistinctement tous ceux, nobles ou bourgeois, qui veulent s'occuper d'affaires publiques, en dehors d'elle. Le moindre corps indépendant qui semble vouloir se former sans son concours lui fait peur. En un mot, elle n'entend point que les citoyens s'ingèrent d'une manière quelconque dans l'examen de leurs propres affaires : elle préfère la stérilité à la concurrence”¹⁰.

Mais si l'Etat central laisse émerger les collectivités locales, ointes par le suffrage universel direct, c'est pour remplir un double objectif : faire accepter sa politique centrale par des organes locaux de représentation et contrôler leur libre administration par une main de fer (la tutelle sur les communes). Se

8. La première vraie déconcentration sur le budget départemental et communal date du décret du 25 mars 1852 de Napoléon III : “on peut gouverner de loin, on n'administre bien que de près”.

9. Et ce d'autant plus, que le ministère de l'Intérieur “accouche” peu à peu de ministères techniques qui n'auront de cesse que de créer des services extérieurs propres échappant à l'autorité des préfets (Travaux publics en 1869, Agriculture en 1881).

10. Tocqueville (A. de), *L'ancien régime et la révolution*, Paris, Gallimard, 1952 (1856).

souvent-on que l'article 87 de la Constitution de 1946 prévoyait déjà de faire du président du conseil général l'exécutif départemental (cette disposition n'a reçu aucun début d'application) ?

Pour la région enfin, l'Etat central joue véritablement la montre : création d'un échelon régional de l'Etat pour faire illusion, échec d'un référendum à l'organisation complexe en 1969, Etablissement public régional en 1972 (spécialisation) puis création superposée en 1982, avec cependant un mode de scrutin tel que les régions sont à la fois les plus récentes des collectivités et les plus sujettes à caution sur le plan de la démocratie¹¹. Il faut dire aussi que, pour les jacobins, le département révolutionnaire et la région province de l'Ancien régime sont des clichés qui perdurent.

Le préfet de département précède donc de près de deux cent ans le préfet de région (1800-1964) et le préfet de région n'apparaît, en titre, que pour précéder ou pour retarder l'arrivée de la région, collectivité locale : en effet, on peut estimer que pour faire échec à la montée de la revendication "régionaliste", les jacobins "sortent du chapeau" l'échelon régional de l'Etat spécialement compétent en développement économique et en aménagement du territoire, précisément dans les domaines de compétence souhaités à l'époque par les régionalistes, avec un simple échelon représentatif consultatif.

Peut-il exister, dans ce contexte historique, un risque de dilution de l'autorité de l'Etat sur le territoire ? Franchement non (I), mais il y a des risques car cette problématique administrative préfet de département - préfet de région au sein de l'Etat cache depuis toujours les rapports entre les collectivités locales elles-mêmes mais surtout les rapports entre le centre et la périphérie (II).

I - IL N'Y A AUCUN RISQUE DE DILUTION DE L'AUTORITÉ DE L'ETAT EN RAISON DES TEXTES ET DES PRATIQUES

A) En raison des textes (lois et règlements) :

Parce qu'il n'y a pas deux niveaux de préfets ou d'administration de l'Etat, parce que les compétences et les services du préfet de région sont strictement limités, parce qu'enfin la comparaison avec l'organisation des collectivités locales renforce cette impression de puissance du département au plan institutionnel.

11. Le scrutin proportionnel dans un cadre départemental peut susciter des alliances politiques douteuses.

1°) *Il n'y a pas deux niveaux de préfets ou d'administration de l'Etat*

Le corps des préfets est unique : “les préfets sont nommés par décret du président de la République en conseil des ministres, sur la proposition du premier ministre et du ministre chargé de l'Intérieur”. Il y a bien la distinction habituelle entre le grade et l'emploi puisque “les nominations impliquent affectation à un poste territorial”¹².

Le préfet de département est avant tout le garant de l'ordre public, sa mission prioritaire et incontestée, mission qui découle de la place de la sécurité dans les fonctions régaliennes de l'Etat¹³. Curieusement, on pourrait objecter à cela trois organisations régionales d'ordre public ou de défense (les commissaires de la République à la Libération¹⁴ puis les aussi éphémères Inspecteurs Généraux de l'Administration en Mission Extraordinaire¹⁵ et les préfets de zone de défense aujourd'hui) sauf que peut-être, en période de crise grave, la tendance du gouvernement est de diminuer le nombre d'interlocuteurs, tout en maintenant le lien direct, gage de la confiance. Il ne peut y avoir, pour cette raison fondamentale, d'écran entre le gouvernement et le préfet.

Symboliquement, le protocole républicain¹⁶ ne prévoit que Paris et le département, comme lieu de cérémonies publiques, et en province, le préfet a conservé le rang premier dans son département.

A ce propos, le préfet est-il vraiment l'homme interministériel que l'on s'efforce de montrer aujourd'hui ? Les procureurs de la République, présents aussi sur l'ordre public et la justice en général¹⁷, les Recteurs, Chanceliers des Universités, nommés en conseil des ministres, les Trésoriers Payeurs Généraux : que reste-t-il, d'autant plus qu'on parle de la déconcentration de la gestion des ressources humaines alors que ce sont les bataillons de fonctionnaires (éducation, économie et finances, justice) qui échappent précisément au préfet¹⁸ ? Et, plus récemment encore, comment apprécier la création des directeurs des Agences Régionales de l'Hospitalisation, nommés eux aussi en conseil des ministres (et qualifiés de “préfets sanitaires”) ?

12. Article premier du décret n° 64-805 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets issu de la rédaction de l'article premier du décret n° 96-177 du 6 mars 1996.

13. Cf. La revue *Administration*, “Le préfet et l'ordre public”, n° 173, oct-déc.1996.

14. Supprimés dès 1946 (loi du 26 mars 1946).

15. Loi du 21 mars 1948.

16. Décret n° 95-1037 du 21 septembre 1995 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires.

17. Voir à ce sujet le rôle historique de président du conseil de préfecture, par la même loi du 28 pluviôse an VIII, du préfet ou bien le rôle juridictionnel du ministre de l'Intérieur en Grande-Bretagne sur l'exécution des peines (rôle il est vrai contesté par la Cour européenne des droits de l'homme).

18. Les particularités des missions de ces personnels ne justifient pas un refus d'une déconcentration interministérielle de leur gestion : je pense au moins aux personnels administratifs de l'Education nationale, par exemple, opinion basée sur mon expérience de secrétaire général d'Académie.

La naissance des préfets de région ne peut être que difficile et en réalité, “à la sauvette” même si on a voulu voir dans les groupements économiques régionaux “Clémentel” leurs prémices¹⁹ : “Pour la mise en œuvre des programmes d’action régionale et d’aménagement du territoire, les départements de la France métropolitaine peuvent être groupés en circonscriptions qui seront définis par décret en conseil des ministres”²⁰. Voilà pour la plus obscure des définitions de la région !

*“Le préfet coordonnateur institué au chef-lieu de chaque circonscription d’action régionale définie par le décret du 2 juin 1960 prend le titre de préfet de la région de (nom de la circonscription d’action régionale). Le préfet de la région est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de cette circonscription”*²¹. Ceci est confirmé par le décret actuellement en vigueur : “il est le préfet du département où se trouve le chef-lieu de la région”²².

Voilà ce qu’il faut retenir, tout le secret est là. Le préfet de région est avant tout le préfet du département chef-lieu. C’est la clé du dispositif et l’assurance de l’absence de double échelon. Toutes les bonnes raisons sont mises en avant, la seule qui en soit le cristal, c’est la confiance entre le pouvoir exécutif et le préfet en ligne directe, sans intermédiaires ni obstacles, pour assurer l’ordre public. “Préfet de région” est et reste avant tout un titre.

Déjà, lors de la mise en place des préfets et des sous-préfets par la loi du 28 pluviôse an VIII, il n’était pas prévu de sous-préfet dans l’arrondissement chef-lieu (fonctions occupées par le secrétaire général de la préfecture aujourd’hui, à l’époque “chargé de la garde des papiers et de la signature des expéditions”²³) : “le sous-préfet y serait moins considéré qu’ailleurs et ce qu’un sous-préfet peut faire, le préfet le peut encore mieux ; l’économie est de 98 sous-préfets”²⁴.

Autre appréciation à chaud sur la réforme de 1964 : “Il n’est pas porté atteinte à l’entité administrative que constitue le département : l’instruction générale du 24 avril 1964 n’avait pas prévu, même en matière économique, la création d’un échelon administratif d’exécution”²⁵.

19. Décret du 5 avril 1917 établissant 17 groupements de chambres de commerce.

20. Décret n° 59-171 du 7 janvier 1959 portant harmonisation des circonscriptions administratives.

21. Article premier du décret n° 64-251 du 14 mars 1964 relatif à l’organisation des services de l’État dans les circonscriptions d’action régionale.

22. Décret n° 83-390 du 10 mai 1982 2ème alinéa de l’article premier !

23. Article 7 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

24. Rapport de Roederer, Crétet et Chaptal.

25. Guichard (O.), délégué de la Datar, “La mise en œuvre de la réforme administrative sur le plan régional”, *Administration*, n° 53, pp. 57 et suivantes.

2°) *Les compétences et les moyens de l'échelon régional de l'Etat sont limités*²⁶

“Le préfet de la région a pour mission de mettre en œuvre la politique du gouvernement concernant le développement économique et l'aménagement du territoire de sa circonscription ; dans ce domaine, il anime et contrôle l'activité des préfets des départements de la région”²⁷. Disons qu'il exerce en réalité des compétences qui seront ensuite officiellement transférées aussi à la région, collectivité locale : il doit à la fois faire valider des projets locaux par l'échelon central mais surtout convaincre les collectivités locales de financer des projets décidés par l'Etat central, y compris en dehors de toute compétence légale, comme pour l'enseignement supérieur²⁸. Il suffit de voir la difficile négociation en cours en Auvergne sur le chemin de fer : faut-il, pour l'Auvergne, améliorer la ligne Paris-Clermont ou Clermont-Béziers ? Ou sur le désenclavement : à quelle hauteur l'Etat financera-t-il le doublement du tunnel du Lioran entre Aurillac et Clermont, 250 MF ou 375 MF, la demande faite au département du Cantal et à la région Auvergne de 150 MF étant incompatible avec leur possibilités budgétaires.

Il ne s'agit pas d'une compétence exclusive : les préfets de département, pour leur circonscription, doivent aussi agir pour le développement économique et l'aménagement du territoire (ce qu'ils ont toujours fait d'ailleurs : ils ont joué un rôle moteur dans le développement du chemin de fer au XIX^e siècle). Et, en réalité, le préfet de région, *primus inter pares*, doit tenir compte des préfets au sein de la conférence administrative régionale : “La CAR est un forum au sens romain du terme : elle est, pleinement, le lieu de la définition des priorités régionales de l'Etat”²⁹.

Le manque de temps et de moyens voire de légitimité du préfet de région est périodiquement soulevée : “le préfet doit accepter de s'effacer quelque peu au profit de la démocratie régionale”³⁰. Autrement dit, ce préfet s'occupe d'abord des dossiers du plus gros département dans lequel est situé le plus souvent la plus grosse agglomération de la région.

Le préfet de région n'a donc pas des services régionaux aussi bien organisés ou dotés que les préfetures du cadre départemental (nous ne serons pas cruel sur la gestion des SGAR eux-mêmes et sur la gestion de leur personnel). Du fait de la présence du secrétaire général de la préfeture, délégué et suppléant légal du préfet dans le cadre départemental, du fait du flou de leur

26. Verclytte (S.), *La déconcentration en France : histoire et actualité*, Paris, La Documentation Française, 1997, p. 23.

27. Décret n° 64-251 précité article 2.

28. Volet université 2000 et U3M des contrats de plan Etat-Région par exemple.

29. Dupont (J.-P.), préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, “Etat de la Région et région de l'Etat”, *Administration*, n° “L'Etat en région”, n° 179, p. 72.

30. A. Chadeau, préfet de la région Franche-Comté réclame en conséquence de ce déficit de légitimité, dès 1970, la régionalisation, *Administration* n° 68.

statut et de leur positionnement institutionnel, et enfin de l'absence de débouchés (sauf pour les sous-préfets)³¹, il n'y a aucun risque d'embryon d'une préfecture de région : cela reste au mieux un échelon de mission.

Pour les services extérieurs de l'Etat, l'organisation préfectorale devient (pour des motifs de rationalité mais en réalité de pénurie) un modèle : le directeur régional et le directeur départemental chef-lieu sont parfois le même fonctionnaire.

3°) *La comparaison avec les collectivités locales éclaire cette organisation de l'Etat*

Lorsque le législateur de 1982 interdit les tutelles et les hiérarchies entre elles, il pense limiter le pouvoir des régions. Ainsi, et très directement par le contrôle de légalité, le préfet de région ne peut pas exercer un contrôle indirect sur les autres collectivités locales de la région, ce qu'il aurait pu faire autrement.

On sait aussi que les régions sont issues d'un regroupement technocratique de départements sans respect des identités provinciales. Si un sentiment départemental peut encore exister, existe-t-il un sentiment régional de la région Centre ou des habitants du Bourbonnais pour l'Auvergne ? J'éviterai, à ce stade de mon propos, d'évoquer la tarte à la crème du découpage administratif : *“Pour regrettable que puisse paraître à certains tel ou tel groupement de départements constituant une région, il semble que la situation soit maintenant irréversible”*³².

Les régions ont des compétences aussi limitées que l'échelon régional de l'Etat, en ce qui concerne le développement économique et la planification. De même, ces compétences ne sont pas exclusives (la théorie des blocs de compétence, sauf pour l'Education, a explosé au profit des financements croisés - enchevêtrés) et elles doivent tenir compte aussi des départements et des agglomérations. Il suffit de regarder leurs poids budgétaires relatifs : 75 MF pour l'ensemble des régions, 219 MF pour les départements et 458 MF pour les communes (mais le rapprochement est réel pour les investissements : 35 MF, 57 MF et 105 MF)³³.

A ces textes fondateurs clairs, s'ajoutent les pratiques et, en matière administrative, elles pèsent plus en réalité : il suffit de constater, par exemple, les

31. Souligné par Jacques Fabre auteur d'un rapport au Premier ministre sur les SGAR, *Administration* n° 179, pp. 64 et suivantes.

32. Bourdon (J.) (sous-directeur au ministère de l'Intérieur), “La région, ses limites, son étendue, son chef-lieu”, *Administration*, juin 1981, n° 112.

33. Chiffres tirés des *Cahiers français, Les collectivités locales en mutation*, octobre-décembre 1999, n° 293.

appels récurrents à la déconcentration³⁴ depuis 1945 pour savoir qu'en la matière, les textes même législatifs — puisque le Parlement est appelé à la ressource — ne suffisent pas : “s’il ne s’agit que de gérer des enveloppes financières déléguées à l’échelon central en fonction de critères arrêtés à ce niveau, il n’y a pas besoin d’administration préfectorale. N’importe quel système peut y pourvoir : ministère technique en relation directe avec ses services déconcentrés voire agence nationale, autorisations de programmes fléchées avec instruction d’emploi, enveloppe régionale avec critères de répartition de chaque enveloppe départementale”³⁵.

Or, précisément, les pratiques de déconcentration et la sociologie administratives renforcent le préfet de département.

B) L’autorité de l’Etat, incarnée par le préfet de département, est renforcée par les pratiques et la sociologie administrative

1°) Le corps des préfets est avant tout “départementaliste”

Sans évoquer les nombreux témoignages de préfets, à ce sujet, dans la revue *Administration*, les préfets de région eux-mêmes sont les premiers attentifs à l’autorité de leurs collègues de département : “c’est pourquoi le préfet de région agit au 2ème degré : il évite de déresponsabiliser et de démotiver l’échelon départemental”³⁶.

Le ministère de l’Intérieur est très attaché lui aussi à l’échelon départemental, symbole de l’égalité entre les préfets : “les préfets sont nommés par décret du président de la République en conseil des ministres, sur la proposition du Premier ministre et du ministre chargé de l’Intérieur”³⁷. Un ministère de l’Intérieur, sociologiquement acquis à l’échelon départemental (encore une fois du fait de l’ordre public) comme tous les présidents de la République de la Vème République : l’actuel chef de l’Etat vient de fixer en l’an 2000 la double mission des préfets, l’ordre public et la modernisation de l’Etat (on remarquera toute absence de référence aux préfets de région ou aux missions économiques de l’échelon régional de l’Etat)³⁸.

34. Y compris par le législateur qui n’y peut mais.

35. Cf. Malgorn (B.), “Les CAR : fonctionnement, buts, limites”, *Administration*, “L’Etat en Région”, n° 179, p. 61.

36. Bernard (P.), “Le relais régional, base stratégique de l’Etat”, *Administration* n° 179, octobre 1998, p. 22

37. Décret du 6 mars 1996 modifiant l’article 1er du décret du 29 juillet 1964.

38. Discours du président de la République du 17 février 2000 aux préfets (www.elysee.fr).

2°) *Les rapports centre-périphérie sont fondés sur la force*

L'institution d'un préfet de département fort et d'une préfecture de région faible profite aux administrations centrales et aux ministres, aux administrations centrales qui répugnent toujours à travailler avec les préfets d'un autre département ministériel et aux ministres eux-mêmes qui travaillent sur une région ou un département avec les élus locaux de leur parti ou de leur coalition. Le paradoxe est le suivant : on peut penser que plus on "interministérialise" le préfet, plus on renforce l'échelon régional. Le pouvoir central ne souhaitant guère renforcer cet échelon, les politiques interministérielles, en vogue ces dernières années, sont des politiques de terrain qui renforcent en réalité l'échelon départemental³⁹.

3°) *Les rapports avec les élus locaux*

Le maintien des rapports privilégiés, presque monopolistiques, à l'intérieur des départements de la région, en dehors de celui du chef-lieu, entre préfet de département et élus : le préfet de région n'accapare au quotidien que les élus de son département.

A mon sens, il n'y a donc aucun risque de dilution de l'autorité de l'Etat si le préfet demeure garant de l'ordre public et s'il évite la dispersion de ses missions. La tentation est cependant grande de lui faire jouer un autre rôle ou d'inventer des organisations qui affaibliraient son autorité. Cependant, l'avenir du préfet dépend, aujourd'hui comme hier, du dessein de l'Etat sur l'organisation territoriale.

II - LES FISSURES OU DES RISQUES APPARAISSENT ET LA DILUTION ÉVENTUELLE DE CETTE AUTORITÉ EST LIÉE A L'ÉVOLUTION DE LA DÉCENTRALISATION

A) Les risques ou des fissures apparaissent dans les textes, les pratiques ou les propositions de réforme

1°) Dans les textes

"Dans ces domaines, les représentants de l'Etat dans des départements prennent des décisions conformes aux orientations qu'il fixe et lui en rendent compte". On a pu voir ici la définition d'un pouvoir hiérarchique entre préfet de région et préfets de département⁴⁰. Ceci dit, et pour immédiatement tempérer, cela ressemble fort, me semble-t-il, à l'article 16-1 du décret de 1964,

39. Notamment la politique de la ville et de l'exclusion (RMI, logement, désendettement) ainsi que le volant interministériel d'une politique de sécurité (contrats locaux de sécurité).

40. Loi du 6 février 1992 sur l'organisation territoriale de la République.

passé aux oubliettes : *“pour assurer l'exercice de ses attributions, le préfet de la région donne toutes instructions nécessaires aux préfets des départements de sa circonscription”*.

On assiste également au renforcement, au sein de l'Etat, des administrations régionales au détriment des administrations départementales pour des raisons principales de coût et d'efficacité. Pour ces mêmes raisons budgétaires, on n'imagine pas aujourd'hui la création de services déconcentrés départementaux.

2°) Dans les pratiques

C'est ici qu'il faut aborder le risque essentiel — mais permanent — de notre organisation administrative : le risque de dilution n'est pas dans les rapports entre préfet de département et préfet de région mais dans les rapports entre les préfets et les services extérieurs de l'Etat (même requalifiés en services déconcentrés) et dans la confusion entre les niveaux départemental et central⁴¹.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 précise en son article 25 : *“les transferts d'attribution des administrations centrales aux services déconcentrés prévus à l'article 6 de la loi du 6 février 1992 interviendront dans un délai de 18 mois”*. Pourquoi cette précision ? N'auraient-ils pas été effectués avec diligence ? Comme le souligne Jean-François Poncet, *“la loi prescrit — il est vrai qu'il ne s'agit que d'une énième redite — la déconcentration et le regroupement sous l'égide des préfets et des sous-préfets des services «déconcentrés» de l'Etat”*⁴².

C'est peu dire que les administrations centrales luttent contre toute déconcentration et en tout cas contre tout pouvoir supplémentaire de décision aux préfets. On l'a vu historiquement, on le voit d'un point de vue sociologique : le corps des préfets a plus à craindre des TPG et de l'inspection générale des finances, du corps des mines et des ponts et chaussées (tous corps ouverts à une ouverture de débouchés régionaux !).

A l'occasion de la préparation des contrats de plan, des préfets de région peuvent avoir la tentation de négocier directement avec des élus de département et des grandes communes de l'ensemble de la région ; pour contrer cela, en Auvergne (mais il ne doit pas être le seul), le président de région associe les grandes collectivités locales pour présenter un front commun face à l'Etat.

41. *“C'est pourquoi aussi une certaine politique des administrations centrales qui confie à la région un rôle général de transmission des instructions gouvernementales dans des domaines qui sont de la compétence propre du préfet de département ne favorise pas une bonne administration”*, Buralat (Y.), préfet du Morbihan, in *Administration*, n° 68.

42. Poncet (J.-F.), *“Acquis et carence de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire”*, *Revue Française de Droit Administratif*, sept-oct 1995, p. 87443, Décret n°64-251 précité.

3°) Dans les propositions de réformes alléchantes

Il est évoqué périodiquement le rattachement au Premier ministre, en gestion, soit des préfets soit des seuls préfets de région (demande en général accompagnée d'une ouverture des nomination aux grands corps dans un souci de "régénération") : "il reçoit ses directives du premier ministre"⁴³. Il s'agit là des tentatives récurrentes, sous couvert d'affirmer le caractère interministériel de l'activité des préfets, d'ouvrir des débouchés à d'autres hauts fonctionnaires. L'interministérialité trop affirmée constitue une menace.

On sait, par ailleurs, que la gestion interministérielle de corps est un échec⁴⁴ : notre organisation ministérielle verticale, y compris dans la gestion des fonctionnaires, pèse sur la déconcentration de la gestion des agents et empêche ou freine toute politique interministérielle en la matière. Je suis favorable au maintien du corps des préfets au ministère de l'Intérieur, y compris les préfets de région, puisque je privilégie leur mission de garant de l'ordre public (entendu au sens le plus large du terme, ordre économique, social, environnemental, sanitaire, etc.).

De même, le découplage préfet de région - préfet du département chef-lieu est également proposé pour des motifs d'interministérialité. Il me semble que si ce verrou sautait, nous assisterions à la diminution parallèle du rôle des préfets par la création artificielle de conflit entre préfet de région et préfets de départements, par la dilution du sentiment de confiance entre le centre et la périphérie et par l'abaissement du sentiment de responsabilité personnelle qui prévaut aujourd'hui chez les préfets. Ce serait en réalité la fin d'un grand corps, celui des préfets.

D'autres réformateurs — et très éminents⁴⁵ — réclament le "découplage" entre l'organisation de l'Etat et celle des collectivités locales (vers une super-région administrative de l'Etat, et franchement le pire n'est jamais sûr en matière d'empilement administratif) : "L'Etat a pris conscience qu'il n'y a plus aucune nécessité à coupler son représentant préfectoral et les exécutifs locaux élus. Il lui appartient d'organiser ses circonscriptions en fonction des exigences de la performance administrative et de la perspective européenne. C'est pourquoi l'interrégional avec le regroupement de deux préfetures de région constitue des visées réalistes et souhaitables. L'Etat est lié aux besoins de la nation et non aux solidarités traditionnelles et historiques avec les collectivités locales"⁴⁶.

43. Décret n° 64-251 précit.

44. Le corps des administrateurs civils, n'en déplaise à la DGAFP, est en réalité une gestion ministérielle.

45. Rapport de Jean Picq, *L'Etat en France*, Paris, La documentation française, 1995, pp. 131-132 : "il s'agirait pour l'Etat de rassembler son administration territoriale en 50 ou 60 grandes circonscriptions correspondant chacune à un, deux ou trois départements".

46. Bernard (P.), art. cit., *Administration*, octobre 1998, pp. 25-26.

En réalité, l'avenir des préfets est lié à l'évolution de la décentralisation, et non pas de la déconcentration (qui demeurera technique et de gestion).

B) Paradoxe de l'histoire, c'est l'évolution du couple département-région, et derrière cela du couple centre-périphérie (ce qui est moins paradoxal) qui pèsera sur l'organisation territoriale de l'Etat

1°) Nous l'avons vu, l'Etat central "a accouché dans la douleur" des collectivités locales : le degré d'autonomie des collectivités locales, avec leur représentants élus, pèse fortement sur l'organisation territoriale de l'Etat.

Pour l'instant, il ne s'agit que de faire accepter par des élus locaux des décisions prises encore largement à Paris. Ces décisions ministérielles ont alors l'onction de la légitimité locale.

Est-ce ici qu'il faut plaider pour la déconcentration, corollaire indispensable de la décentralisation ? Par un étonnant renversement de perspectives, la déconcentration, depuis dix ans, est devenu le corollaire de la décentralisation⁴⁷. Ainsi, indique Paul Bernard : *"la décentralisation et la déconcentration forment un couple de forces solidaires, l'Etat et les régions sont appelés à adopter une démarche nationale commune, que les maîtres mots sont concours, association, coopération au service de l'œuvre commune, c'est-à-dire la promotion d'intérêts généraux de la Nation et la protection des citoyens. (...) La régionalisation est faite pour réduire la centralisation"*⁴⁸.

Cette logique "déconcentration = réforme nécessaire de la décentralisation" dans laquelle les réformateurs agissent aujourd'hui, et si elle est poussée, ne pourra longtemps éluder la légitimité des préfets : les préfets n'ont, en tant que fonctionnaires nommés, qu'une légitimité d'exécution et non pas de décision. Il faut clairement affirmer que la déconcentration ne peut être que technique et qu'elle ne peut concerner que l'appareil d'État : toute décision politique n'appartient qu'à un élu au suffrage universel, national ou local. La déconcentration ne sera jamais sur le même pied d'égalité.

On peut faire ici le parallèle avec les procureurs de la République : ils mettent en œuvre une politique pénale définie par le Garde des Sceaux, membre d'un gouvernement responsable devant l'Assemblée nationale. L'échec de la récente réforme du Parquet ne repose-t-il pas sur la crainte de voir définir une politique pénale par un fonctionnaire nommé par ses pairs ? La question

47. Voir l'ensemble du n° 178 de la revue *Administration*, "L'Etat en Région", sous la responsabilité de deux camarades de promotion Alain Boyer et Jean-Martin Jaspers, tous deux SGAR à l'époque et leur introduction toute gaullienne *"corollaire indispensable de la décentralisation, la déconcentration est une ardente obligation. L'administration doit se renforcer autour des préfets de région !"*.

48. Bernard (P.), art. cit. in *Administration* n°179, octobre 1998, p. 21.

de l'élection au SUD du CSM a été déjà posée par le procureur de la République de Paris.

2°) *C'est dans ce contexte que l'évolution du couple département-région, collectivités locales, demeure le facteur déterminant des rapports préfets de département - préfet de région.*

Nous avons un échelon de trop, le département, il n'est surtout pas adapté, coincé entre les communautés de communes, les pays et la région (elle-même souvent trop petite par comparaison avec ses homologues européennes) : *"On voit apparaître, de plus en plus nettement, comme dans une mise au point optique, un nouveau niveau intercommunal: l'agglomération urbaine et les «pays» qui sont spontanément en prise directe avec l'Etat déconcentré et la région. Le département, après deux siècles d'existence, doit réaliser son *aggionamento* ou compromettre son maintien. Le mythe de l'uniformisation des collectivités décentralisées dotées sans partage de la compétence d'administration générale a peut-être vécu"⁴⁹.*

Sans évoquer l'explosion des arrondissements et le triple déclin des fonctions traditionnelles des sous-préfets (contrôle des communes sans légitimité et sans pouvoir de décision laissé au juge, fonction de sécurité centralisé par le préfet et la préfecture, représentation sociale désuète) pour un rôle flou d'animateur, d'informateur et de médiateur : une concurrence vive par le pays⁵⁰ sans que la question de la suppression de l'arrondissement ne soit abordée franchement⁵¹.

Le vaste chantier de la réforme de la carte administrative est ouvert : faudra-t-il une nouvelle nuit du 4 août ? Non, je ne le pense pas, ce serpent de mer est une baudruche, les esprits (élus et opinion publique) sont ouverts à ce sujet⁵² : une simple impulsion, lors d'une campagne présidentielle par exemple, et le fruit tombera.

La disparition — ou plus précisément la déliquescence — du département peut-elle être sans influence sur les préfets ? Nous l'avons vu, certains ont senti venir le risque et s'efforcent de plaider pour un découplage entre organisation locale de l'Etat et collectivités locales : notre organisation administrative est déjà illisible et incompréhensible mais nous sommes capables de faire plus et mieux en ce domaine !⁵³

49. Bernard (P.), *Ibid.*

50. Loi du 5 février 1995.

51. Question abordée sans détour par Urvoas (J.-J.), "Réforme de l'Etat : vers la disparition des arrondissements ?", *Administration*, n° 173, oct-déc. 1996, p. 206 et ss.

52. Il suffit de voir le succès de l'intercommunalité dans le Puy-de-Dôme : 333 communes sur 470 dans une communauté soit 70 % et 312 avec une TPU, *La Montagne* du 26 février 2000.

53. Je cherche toujours comment enseigner la carte administrative française à mes étudiants en droit sans faire référence ni à Ubu ni à Kafka ni aux mandarins chinois !

Plus sérieusement, l'affaiblissement déjà sensible du département ne peut qu'entraîner des effets sur les rapports de force à l'intérieur de l'Etat. Mais, au-delà, c'est toujours l'avenir de notre Etat unitaire et centralisé dont il s'agit en dernière analyse.

3°) *L'évolution dépendra de celle du couple centre-périphérie et de la réforme profonde de l'Etat : l'autonomie de décision suppose la légitimité démocratique.*

Je ne suis pas convaincu que la décentralisation soit approfondie c'est-à-dire que soit engagé un processus qui renforce la capacité de décision des élus locaux. N'interviendront que des transferts de compétence que l'Etat central ne pourra plus supporter seul (on songe à la Culture, à la Jeunesse et aux Sports) : la logique actuelle sera respectée. Sur la déconcentration, elle ne peut intervenir que dans la gestion de l'Etat et principalement dans celle de ses ressources humaines.

Est-il envisageable de repenser le rôle du procureur général syndic dans une impossible synthèse entre décentralisation et déconcentration ? Après tout, le maire, élu, est également agent de l'Etat⁵⁴ : est-il inconcevable, si le département subsiste, de faire du président du conseil général le représentant de l'Etat, le nouveau procureur général-syndic ? Propos sans doute trop iconoclaste encore aujourd'hui, en l'an 2000.

EN CONCLUSION, QUATRE REMARQUES :

1ère remarque : les préfets ont été les vecteurs de la centralisation à la française, de ses contradictions et de ses incontestables réussites : *"Si vous rencontrez un homme qui, au lieu d'arpents, de toises et de pieds, vous parle d'hectares, de mètres carrés et de décimètres, vous avez mis la main sur un préfet !"*⁵⁵.

2ème remarque : les temps sont durs pour la légitimité des fonctionnaires nommés, procureurs et préfets⁵⁶, à moins de s'en tenir à la notion de serviteurs de l'Etat et non pas de décideurs.

3ème remarque : la lente agonie du département peut-elle affecter le rôle du préfet de département ? La région existe. *"Elle va agir. Avec qui, contre qui ? Aux dépens de qui et de quoi ? Le jeu est distribué. La partie commence. A trois. Il n'y aura, en toute vraisemblance, qu'un seul gagnant. Avec l'aide complaisante de l'Etat qui surgira juste à temps pour demander au fait de rectifier le droit : l'Etat tranchera. En faveur de la région. La déconcentration vole au secours du niveau de la décentralisation qu'il préfère et qu'il a choisi"*⁵⁷.

54. Code général des collectivités locales.

55. Chateaubriand, *Mémoires d'outre-tombe*, Livre de Poche, 1993.

56. Et, modestement, l'exemple du rôle du commissaire du gouvernement, aujourd'hui contesté à Luxembourg.

57. Perrin (B.) (directeur de l'administration générale du département de la Moselle), "Le sacre de la région", *Administration*, juin-juillet 1986, n° 132.

4ème remarque : quel est le degré d'autonomie pour les régions françaises maintenues en l'état ou agrandies à la lumière du débat actuel sur l'évolution des institutions de la Corse ?

*“La centralisation a fait la France. Elle a assuré sa puissance et son rayonnement ainsi que son développement économique et social. La multiplication des autorités régionales, départementales et locales introduira l'anarchie et paralysera la puissance publique. La démagogie qui marque les assemblées entraînera la surenchère et les gaspillages dont la faillite de l'économie sera la sanction. A la phase de désordre administratif succédera celle des revendications des particularismes locaux. La décentralisation conduit au fédéralisme puis au démembrement”*⁵⁸.

Il faut donc être très attentif à la Corse et à son évolution institutionnelle, et après tout, on peut terminer cet exposé sur les préfets par une référence à l'Ile de Beauté : si le préfet de région ne doit pas être un consul, un “empereur aux pieds moyens”, je ne peux pas davantage terminer cette intervention sans évoquer, sur un tel sujet, la mémoire de Claude Erignac, atteint parce qu'il incarnait l'Etat-Nation et surtout l'Etat-République.

58. Vie (J.-E.), “L'idée de l'Etat aujourd'hui”, *Administration*, n° 116, juin 1982, p. 39.