

S'appuyant sur la technique de la déconcentration, la réorganisation de l'État territorial est un des éléments de la révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée en 2007, « le territoire devient laboratoire de la réforme de l'État » (F. Seners).

Elle s'inscrit dans la continuité en articulant le dispositif autour du préfet et du maire, mais s'adapte au contexte européen et au paysage décentralisé en promouvant le niveau régional ; elle vise enfin à l'efficacité notamment financière par la rationalisation des services déconcentrés.

2010 est une année de rénovation du local : après l'important décret du 16 février relatif à la déconcentration, l'acte 3 de la décentralisation est initié par la loi du 16 décembre 2010, sans qu'une synergie entre les deux réformes ne soit véritablement engagée.

Ces transformations bousculent les agents concernés, suscitent l'inquiétude des élus locaux et interrogent sur ce que doivent être la conception et l'organisation de l'État moderne.

Historique

Plusieurs étapes jalonnent l'avancée déconcentrée de l'État français. La poursuite d'objectifs différents explique l'évolution de ce mode d'organisation administrative consistant à accorder à des organes locaux de l'État un pouvoir de décision encadré, au sein d'une circonscription administrative.

La loi du 28 pluviôse an VIII : l'institution du corps préfectoral

Le maillage départemental est placé sous l'autorité d'un haut fonctionnaire d'État, le préfet, héritier de l'intendant royal. Expression de la tradition centralisatrice française, il contribue à assurer l'ordre après les troubles de l'époque révolutionnaire, et constitue l'organe exécutif du département.

Chaptal résume ainsi cette conception de l'État territorial : « 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 ministre 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 ».

Près de deux siècles plus tard, l'article 89 de la Constitution du 27 octobre 1946 consacre la déconcentration en affirmant que « Des lois détermineront également les conditions dans lesquelles fonctionneront les services locaux des administrations centrales, de manière à rapprocher l'administration des administrés ».

La création du préfet de région par le décret du 14 mars 1964 amplifiera cette présence locale étatique, relais d'un État omnipotent dont l'action est rendue plus efficace, sans perte de cohérence puisque les préfets restent soumis au pouvoir hiérarchique des autorités centrales.

Aujourd'hui, il existe de plus des préfets investis de missions spécifiques comme les préfets de la zone de défense et de sécurité, le préfet de police à Paris, les préfets délégués pour l'égalité des chances ou les préfets maritimes.

La loi A.T.R. du 6 février 1992 : l'affirmation du principe de subsidiarité

Au-delà d'un renforcement étatique, la déconcentration rapproche l'État de l'administré, et devient le corollaire nécessaire de la décentralisation opérée par la loi du 2 mars 1982. En effet, décentralisation et déconcentration ne sont pas deux modes d'organisation antinomiques mais complémentaires : la réussite de l'un suppose l'essor de l'autre !

Opérant une révolution silencieuse, la loi ATR et le décret du 01 juillet 1992 portant charte de la déconcentration fondent la répartition des compétences entre administrations centrales et services déconcentrés sur le principe de subsidiarité.

Ainsi, sont conservées par les administrations centrales et les services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial. Les autres missions sont confiées aux services déconcentrés dans le cadre régional (pour le développement économique et social, l'aménagement du territoire), départemental (unité administrative de droit commun des administrations civiles de l'État), ou de l'arrondissement (affaires purement locales). Perdure aussi le niveau communal, même si loi ATR omet de le citer.

Au-delà d'un simple ajustement technique de la centralisation, la territorialisation de l'État manifeste alors une volonté de proximité.

Le décret du 29 avril 2004 : l'essor du niveau régional

Circulaires multiples (dites Rocard en 1989, Juppé en 1995, Jospin en 1998, Raffarin en 2003), rapport Picq (1995)... Le lent cheminement de la réforme de l'État s'appuie pour une large part sur la rénovation de l'État territorial qui participe de la décongestion du pouvoir central. L'enjeu est alors la modernisation de l'État.

Dans la mouvance de l'acte 2 de la décentralisation, le décret de 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements renouvelle le cadre de l'action de l'administration territoriale pour le rendre plus cohérent. Il se substitue logiquement aux décrets qui avaient accompagné la décentralisation de 1982, et modifié les attributions préfectorales.

Ce texte accroît la capacité d'action du préfet de région qui assure la coordination et l'animation de l'action des préfets de département ; renforce la dynamique de l'action territoriale de l'État dont le préfet est garant ; réorganise les services de l'État dans la région et le département.

L'échelon régional, par ailleurs promu par le contexte européen, émerge affermi, même si le département reste le niveau de droit commun de l'action étatique déconcentrée.

Le « plus État » de l'an VIII a finalement cédé place au « mieux État » initié par le décret de 2004...

Connaissances de base

Les grands principes structurants de l'administration territoriale de l'État

La construction de la déconcentration repose principalement sur trois idées force.

- La conception classique de l'égalité vise à instaurer une administration plus accessible, et de plus déconcentrée de manière quasi uniforme sur tout le territoire français : chaque niveau de déconcentration reproduit le cloisonnement ministériel. Cette vision simple (simpliste ?) héritée de l'histoire peut entraver l'efficacité de l'action publique, elle pose aussi clairement la question de la pertinence des différents échelons et modes d'organisation.
- Le principe de subsidiarité est une règle de répartition des compétences entre deux niveaux différents. Il consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur, central, ce que l'échelon inférieur, déconcentré, ne pourrait effectuer que de manière moins efficace. Ainsi le décret du 15 janvier 1997 a-t-il permis la déconcentration de près de 500 décisions individuelles des administrations civiles de l'État. Les administrations centrales doivent donc se concentrer sur trois fonctions : donner des directives, évaluer, et gérer les cas exceptionnels ; pour le reste, elles doivent s'appuyer sur les administrations déconcentrées. La naturelle résistance aux changements grippe cependant l'application concrète de ce dispositif qui bouscule une tradition bien établie « d'attendre les ordres de Paris »...
- La règle de subordination hiérarchique s'applique aux autorités déconcentrées en principe nommées, qui sont donc placées sous contrôle de supérieurs, tant en ce qui concerne leurs actes (contrôle a priori et a posteriori, d'opportunité et de régularité juridique, pouvoir d'annulation et de substitution) que leurs actions (obéissance hiérarchique des éléments inférieurs). Il en résulte une possible passivité du niveau inférieur, et une difficile conciliation avec le principe de subsidiarité.

Les circonscriptions administratives, charpentes de l'organisation administrative

Divisions du territoire sans personnalité juridique, servant de cadre d'action aux différents services et représentants de l'État, les circonscriptions administratives sont de deux sortes :

- les circonscriptions de droit commun, générales, comme la commune (avec le maire représentant de l'État qui fait donc l'objet d'un dédoublement fonctionnel), l'arrondissement (doté d'un sous-préfet ou exceptionnellement d'un conseiller d'administration), le département (sous autorité du préfet) et la région (sous gouverne du préfet de région) ;
- les circonscriptions spécialisées, propres à un département ministériel, comme les académies du Ministère de l'Éducation Nationale qui ne correspondent pas obligatoirement à une délimitation classique (ainsi la région Île-de-France compte-elle 3 académies : Versailles, Créteil et Paris), ou comme les ressorts des cours d'appel le plus souvent interdépartementaux, ou comme les zones de défense composées de plusieurs régions...

Deux remarques peuvent être formulées :

- les communes, départements et régions sont à la fois des circonscriptions administratives, territoires d'accueil de services déconcentrés, et des collectivités territoriales, personnes morales de droit public décentralisées ; cette coïncidence est discutable et équivoque, les deux logiques de politique publique locale n'étant pas nécessairement liées ;
- l'arrondissement, circonscription administrative, subdivision du département animée par le sous-préfet, ne doit pas être confondu avec l'arrondissement, subdivision du territoire communal de Paris, Marseille ou Lyon dotée d'un conseil et d'un maire d'arrondissement au titre de la loi dite PML du 31 décembre 1982 !

10

Le préfet, pivot de l'administration déconcentrée

Nommé par décret du président de la République, pris en Conseil des ministres sur proposition du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur, le préfet bénéficie d'un statut particulier, dérogeant du droit commun de la fonction publique.

Peuvent être distingués en fonction de leur compétence territoriale le sous-préfet, le préfet de département et le préfet de région (qui est le préfet du département dans lequel se situe le chef-lieu de région).

L'article 72,6 de la Constitution précise que ce représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif (dit contrôle de légalité) et du respect des lois dans les collectivités territoriales de la République.

Il est le garant de l'ordre public, et de la sécurité des personnes et des biens qui peut prendre des formes diversifiées, comme la lutte contre l'incendie, ou les plans de protection contre les catastrophes naturelles et les risques technologiques ou sanitaires. En

charge du développement durable (par exemple en matière d'installations classées), au cœur du fonctionnement de la vie démocratique et des libertés publiques (en ce qui concerne les élections, les associations, les titres de séjour), le préfet est depuis 1982 responsable de la conduite de l'action interministérielle par la direction des services déconcentrés (à part quelques exceptions comme par exemple les administrations financières et fiscales, ou les services académiques).

Acteur clef de la déconcentration, il assure donc la représentation de l'État, et coordonne la mise en œuvre des politiques publiques. Il dirige le sous-préfet, lui aussi issu de la loi du 28 pluviôse an VIII, et le maire en ce qui concerne ses attributions électorales, relatives à la publication et à l'exécution des lois et règlements, ou liées à la délivrance de certains certificats (comme l'attestation d'accueil des étrangers souhaitant un visa de séjour inférieur à 3 mois).

Le maire, représentant de l'État de proximité

L'image d'Épinal de l' élu ceint de l'écharpe tricolore recevant le consentement des époux est toujours d'actualité, et n'a pas été modifiée par les différentes réformes.

Si le maire est élu, et comme tel représentant de la collectivité territoriale de base, il est aussi représentant de l'État sur le territoire communal. Le décret de l'Assemblée constituante du 14 décembre 1789 concernant la constitution des municipalités écrivait déjà que « Les officiers municipaux se convaincront aisément que toutes les fonctions détaillées dans l'article 51, intéressant la nation en corps et l'uniformité du régime général, excèdent les droits et les intérêts particuliers de leurs communes ; qu'ils ne peuvent pas exercer ces fonctions en qualité de simples représentants de leurs communes, mais seulement en celle de préposés et d'agents de l'administration générale [...] »

En tant qu'acteur déconcentré, il est donc placé sous l'autorité du procureur de la République près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve la commune intéressée (articles L.2122-31 CGCT et suivant). À ce titre, il est officier d'état-civil, célébrant les mariages, enregistrant les naissances et les décès, ayant en charge la responsabilité des registres et la délivrance des copies ou extraits. Ces attributions peuvent être exercées par les adjoints, et sur délégation (en cas d'empêchement du maire et des adjoints) par les conseillers. Le maire peut aussi déléguer à un ou à plusieurs fonctionnaires titulaires de la commune les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état-civil pour la réalisation de l'audition commune ou des entretiens séparés, préalable au mariage ou à sa transcription, la réception des déclarations de naissance, de décès, d'enfants sans vie, de reconnaissance d'enfants, de déclaration parentale conjointe de changement de nom de l'enfant, du consentement de l'enfant de plus de treize ans à son changement de nom, du consentement d'un enfant majeur à la modification de son nom en cas de changement de filiation, pour la transcription, la mention en marge de tous actes ou jugements sur les registres de l'état civil, de même que pour dresser tous actes relatifs à ces déclarations.

Officier de police judiciaire, il participe à la constatation des infractions et à la recherche de leurs auteurs. Cette mission est en fait rarement effective, en raison de la présence de personnels de la police nationale ou de la gendarmerie. Il établit aussi la liste permettant le recrutement des jurés de Cour d'assises.

Le maire est de plus placé sous l'autorité du préfet dans des tâches administratives : publication et exécution des lois et règlements, exécution des mesures de sûreté générale, et fonctions spéciales attribuées par les lois. C'est ainsi qu'il organise les élections politiques ou socioprofessionnelles et opérations référendaires, délivre des certificats (par exemple de concubinage), légalise les signatures. Il détient certains pouvoirs de police spéciale (comme en application de la loi du 29 décembre 1979 sur la publicité et les enseignes...), et dispense des autorisations (telles les licences de débit de boisson).

La délivrance des passeports et des cartes d'identité a donné lieu à contentieux, les communes ayant été chargées par deux décrets de 1999 et 2001 de recueillir les demandes. La loi de finances rectificative pour 2008 a donné une base légale à ce transfert de charges censuré par le Conseil d'État (CE 5 janvier 2005, commune de Versailles/CE 14 septembre 2007 commune de Villeurbanne) et a affecté aux communes une dotation particulière. L'indemnisation des 2000 communes volontaires pour délivrer le passeport biométrique fait l'objet d'une enveloppe spécifique. Fermant la polémique, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel, en reconnaissant que le maire exerçait effectivement ces attributions au nom de l'État, a considéré conforme à la Constitution la loi de 2008 (DC 22 septembre 2010 commune de Besançon et autre).

Les opérations de recensement liées à la Défense nationale relèvent aussi du maire représentant de l'État, celles relatives au recensement démographique étant curieusement qualifiées par le CGCT d'attributions exercées au nom de la commune (article L.2122-21 10°).

Bilan de l'actualité

Les services déconcentrés de l'État représentent aujourd'hui 96 % des 2 millions d'agents de l'État et gèrent plus des deux tiers des crédits inscrits à son budget.

Une transformation liée au contexte général de l'évolution contemporaine

Trois éléments principaux ont concouru à la transformation de l'État territorial :

- La loi organique relative aux lois de finances, dite LOLF du 1^{er} août 2001, a opéré le passage d'une culture de moyens à une culture d'objectifs assortis d'indicateurs de performance. Cette amélioration de la gestion publique et de la transparence, centrée sur la responsabilisation des gestionnaires, a abouti nécessairement à une adaptation administrative et une modification des procédures y compris

déconcentrées ; elle a placé le préfet de région au « cœur de la réforme financière de l'État ».

- L'acte 2 de la décentralisation, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi du 13 août 2004, a suscité des transferts de l'État vers les collectivités territoriales, tant de compétences, comme la quasi-totalité de la voirie nationale, que de personnels, comme les techniciens, ouvriers de service devenus adjoints techniques des établissements d'enseignement ; le fonctionnement de l'État territorial en a été logiquement affecté.
- La révision générale des politiques publiques (RGPP) a été initiée en 2007 pour réduire les dépenses de l'État, notamment par la diminution de ses effectifs (en témoignent la réforme des cartes judiciaire et militaire, et le non-remplacement d'un agent partant à la retraite sur deux), tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques, par exemple par le développement de l'utilisation des nouvelles technologies (l'e-administration). Elle participe naturellement de l'amélioration des relations avec les administrés et a entraîné la réorganisation des ministères, et dans son prolongement la restructuration des services déconcentrés.

Des objectifs diversifiés de la réforme territoriale de l'État sont visés ; l'évolution des acteurs et services déconcentrés de l'État s'articule autour de quatre axes principaux, détaillés notamment par le décret du 16 février 2010 modifiant le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, et par les rapports d'étape successifs de la RGPP (le 6^e a été présenté au conseil des ministres le 14 décembre 2011) :

- la montée en puissance de l'échelon régional ;
- la mise en place de nouvelles structures administratives déconcentrées régionales et départementales selon la formule « moins de structures, plus d'efficacité » ;
- l'instauration d'un fonctionnement intégré au sein des nouvelles structures ;
- l'adaptation des processus de mise en œuvre des politiques publiques afin d'améliorer qualitativement le service rendu ;

... c'est une conception stratégique et managériale de l'action territoriale de l'État !

Le préfet de région, nouvelle pierre angulaire de l'État territorial

Garant de la cohérence de l'action de l'État dans la région, le préfet de région est désormais responsable de l'application des politiques européennes et nationales. Le renforcement de son autorité s'accompagne d'une extension et de la clarification de ses compétences.

Supériorité hiérarchique sur le préfet de département

À ce titre, dans la conduite des politiques publiques, il a autorité sur le préfet de département, à l'exception de trois domaines : celui du contrôle de légalité, celui de l'ordre public et de la sécurité des populations, celui de l'entrée et du séjour des étrangers ainsi que du droit d'asile.

Cette hiérarchie nouvelle s'exerce par deux modalités.

- Le pouvoir d'instruction impose aux préfets de département une prise de décision conforme à la consigne du préfet de région. Pour illustrer cette possible mise en œuvre du pouvoir d'instruction, la circulaire du 20 juillet 2010 donne quelques exemples comme en matière de schémas directeurs de cohérence territoriale -SCOT- littoraux (article L.122-3 code envt.), d'élaboration de schéma pour l'implantation des aires d'accueil des gens du voyage (article 1^{er}-III de la loi 2000-614), ou de limitation de l'usage de l'eau en cas de sécheresse grave (article L.211-8 code envt.). Il s'agit d'une manifestation classique de subordination, liée au devoir d'obéissance auquel est soumis, comme tout fonctionnaire, le préfet de département.
- Le droit d'évocation dans les matières qui justifient une coordination régionale renforcée permet au préfet de région de décider par arrêté, mais pour une durée limitée, en lieu et place des préfets de département. Cet instrument novateur de pilotage régional, sorte de pouvoir de substitution ex ante, confère à son détenteur la capacité de modifier la répartition réglementaire des compétences. Ainsi, en matière de revitalisation des bassins d'emploi, il peut apparaître opportun d'évoquer la partie de la compétence se rapportant à l'appréciation et à l'obligation de revitalisation, pour assurer la politique d'accompagnement des mutations économiques dans la région.

Cette prééminence du préfet de région n'empêche pas le préfet de département de rester confirmé dans sa responsabilité de mise en œuvre des politiques publiques au plus près des administrés. Dépositaire de l'autorité de l'État dans le département, il a seul la responsabilité de l'ordre public et du respect des lois. Il engage les dépenses de l'État et veille, en ce qui concerne le département, au respect de la performance. Comme le préfet de région, il a vocation à être le délégué territorial des établissements publics de l'État, et diriger les services déconcentrés départementaux sauf exception.

Il est assisté d'un secrétaire général, des chefs des services déconcentrés, des responsables des unités et délégations territoriales, du commandant du groupement de gendarmerie départementale, du directeur départemental des services d'incendie et de secours, des sous-préfets d'arrondissement.

Présidence d'un comité d'action régional renoué

Enfin, pour conforter l'unité territoriale de l'État, le préfet de région préside le comité de l'administration régionale (CAR), équipe resserrée à ses côtés.

- Les préfets de département, le(s)recteur(s) d'académie, le secrétaire général placé auprès du préfet de département où se situent le chef-lieu de la région et celui pour les affaires régionales (SGAR), le directeur général de l'agence régionale de santé et les directeurs des six nouvelles directions régionales de l'État composent le CAR. En tant que de besoin, le préfet de région peut y associer certains responsables d'établissements publics et services de l'État ; il peut aussi proposer aux chefs de cours et de juridictions d'assister aux travaux du comité qui est donc l'expression de la collégialité régionale.
- Le CAR a en charge les orientations stratégiques de l'État dans la région, il est consulté sur l'utilisation des crédits ouverts au profit des services de l'État en région et examine notamment le respect des objectifs de performance. Il peut de plus,