

**LA MUTATION
DES STRUCTURES
ADMINISTRATIVES
LOCALES**

S'appuyant sur la technique de la déconcentration, la réorganisation de l'État territorial initiée en 2007 et confirmée par la nouvelle charte de la déconcentration de mai 2015, 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 à l'efficacité notamment financière par la rationalisation des services déconcentrés.

Si la modernisation de l'action publique (MAP) poursuit cette rénovation du paysage étatique local, elle est aussi l'enjeu de l'acte III de la décentralisation...

Ces transformations bousculent les administrations concernées, 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 amplifia 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 ATR 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 1^{er} 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 la 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 II 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...

La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) et le décret du 16 février 2010 : une nouvelle conception stratégique et managériale

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, opérant le passage d'une culture de moyens à une culture d'objectifs assortis d'indicateurs de performance ;
- l'acte II de la décentralisation, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi du 13 août 2004, suscitant 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 ;
- la révision générale des politiques publiques (RGPP) 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), entraînant la réorganisation des ministères, et dans son prolongement la restructuration des services déconcentrés.

L'évolution s'articule autour de trois 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.

- Le préfet de région constitue la nouvelle pierre angulaire de l'État territorial. Dans la conduite des politiques publiques, il a autorité sur le préfet de département et dispose à cet effet d'un pouvoir d'instruction et d'un pouvoir d'évocation (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). Il préside le comité de l'administration régionale (CAR), équipe renouvelée à ses côtés ; et bénéficie d'un renforcement de la déconcentration des interventions financières de l'État.
- 8 structures régionales fonctionnelles, niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques sont mises en place. À un schéma éparpillé qui juxtaposait des structures de missions excessives et hétéroclites, nécessitant une importante coordination interservices, succède une organisation reposant sur des périmètres de compétence plus globaux. Par exemple la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ou la direction régionale des finances publiques (DRFiP) permettent une collaboration efficace entre les différentes fonctions, et une mise en commun des moyens, d'où une économie des deniers publics. La région Île-de-France fait l'objet d'un régime spécifique, en raison de son importance démographique et stratégique, et en lien avec le projet « Grand Paris ».

- 2 ou 3 directions départementales interministérielles constituent l'échelon de proximité. On retrouve la volonté d'inscrire les services départementaux de l'État dans les enjeux de l'action publique apparus récemment : le développement durable, les nouveaux problèmes sociaux... La direction départementale des territoires (DDT) traite des actions de l'État à impact territorial, notamment dans le domaine de l'équipement, de l'agriculture, et du développement durable ; elle sert de relais des DREAL ; la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) assure les missions de veille sanitaire et de sécurité dans les domaines de l'alimentation et de la protection des consommateurs, et les fonctions liées à la cohésion sociale. La direction départementale de la protection des populations (DDPP) est constituée lorsque l'importance démographique (plus de 400 000 habitants) ou les nécessités en matière de cohésion sociale ou de politique de la ville le justifient, c'est-à-dire lorsqu'un pilotage distinct apparaît nécessaire. Dans les 46 départements inférieurs à 400 000 habitants, les deux dernières directions sont unies et forment la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

Que ce soit J.P. Delevoye, en introduction de son dernier rapport comme médiateur de la République (2011), le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans un avis sur l'organisation de l'État dans les territoires (2011), ou François Cornut-Gentille et Christian Eckert dans le rapport parlementaire sur la RGPP pour le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée... tous soulèvent l'opacité et les difficultés de la réforme de la déconcentration.

Fille de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la RêATE est remplacée par la modernisation de l'action publique (MAP) lancée par le gouvernement Ayrault en 2012, avec un objectif de répondre aux enjeux d'adaptation et de qualité de l'action publique des territoires. Le nouveau dispositif entend lui aussi rationaliser les dépenses publiques, mais la méthode se veut plus participative... Un rapport de décembre 2013 de Terra Nova écrit même que « la MAP comme la RGPP avant elle ont très tôt été ressenties comme l'enrobage sucré de l'objectif véritable : la réduction des moyens par la contrainte budgétaire » !

- Des propositions opérationnelles pour faciliter le quotidien des services déconcentrés sont validées par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) en avril et décembre 2013. Un rapport sur « La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale », confié par le Premier ministre à J.-M. Rebière et J.-P. Weiss est remis en juillet 2013 ; la Cour des comptes publie elle aussi en juillet 2013 un rapport relatif à « L'organisation territoriale de l'État ».
- La création de nouvelles structures déconcentrées concerne près de 260 000 agents de l'État, elle a impliqué d'importants changements en matière de gestion des ressources humaines. La transformation de l'administration territoriale est le catalyseur des avancées de la mutation de la fonction publique. La profondeur des changements : modification des hiérarchies et des formes de direction, évolution des pratiques et identités professionnelles des agents publics affectés par ces réformes... laisse à supposer les réticences ou résistances rencontrées.
- La mise en commun des fonctions support, grâce en particulier au développement de CHORUS, application de gestion des crédits de l'État (considéré comme le volet

informatique de la LOLF et dont l'objectif est une organisation intégralement interministérielle, y compris dans son pilotage central), et de l'opérateur national de paie a favorisé les mutualisations au sein des fonctions budgétaires, comptables et RH, le cas échéant au sein de centres de services partagés.

Connaissances de base

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

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

- 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 ; 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), 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 !

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 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. (Pour rappel, le 18 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a refusé aux maires d'invoquer la clause de conscience pour s'opposer à la célébration d'un mariage homosexuel, institué par la loi du 17 mai 2013).

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, préalables 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).