

Mai 2020

# **Décentralisation, déconcentration : le renouveau du préfet depuis les lois Defferre**

Vincent Malapert  
Mémoire dirigé par Clément Malverti  
Second membre du jury : Marcel Morabito

Master Politiques publiques  
Spécialité Administration publique

Le mouvement de décentralisation engagé dans les années 1980 constitue un bouleversement majeur pour le préfet. Le représentant de l'État dans les départements, figure historique de la tradition centralisatrice française, voit naturellement son autorité contestée par cette nouvelle répartition des pouvoirs. Dépossédé d'une partie de ses compétences, il bénéficie toutefois du mouvement de déconcentration qui rassemble les services territoriaux des administrations centrales, forts de nouvelles attributions, sous sa direction. À la fois affaibli et renforcé, le préfet est ainsi amené à repenser sa position devant les collectivités, l'administration et les citoyens. Près de quarante ans après les lois Defferre, qui seront suivies et approfondies par de nouveaux textes jusqu'à la loi « 3D » actuellement en discussion, le préfet n'a pas subi la décentralisation comme il pouvait le redouter, mais a engagé un renouveau de sa fonction.

Préfet, administration, décentralisation, déconcentration

## Table des matières

<b>Quels sont les principaux apports de cette recherche ? .....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>4</b>
<b>État des savoirs interdisciplinaires, présentation des méthodes et sources. ....</b>	<b>8</b>
<b>I. Le préfet dans la décentralisation : le resserrement des compétences juridiques renouvelle son rôle devant les collectivités territoriales. ....</b>	<b>10</b>
IA. <u>L'enjeu des compétences</u> : dépossédé d'une partie de ses attributions, le préfet reste garant de la légalité et de l'ordre public. ....	10
IA1. <i>Une dépossession nette des compétences du préfet avec les lois Defferre.....</i>	10
IA2. <i>Le contrôle de légalité : inachevé, réformé, mais toujours peu effectif. ....</i>	14
IA3. <i>L'ordre public : une marque d'autorité préservée et un outil de pression toujours efficace sur les collectivités. ....</i>	17
IB. <u>L'enjeu de la relation avec les collectivités</u> : devant son autorité contestée, le préfet se mue en outil de dialogue et meneur de projets. ....	21
IB1. <i>Le préfet, représentant de l'État central, est d'abord affaibli devant les collectivités.....</i>	21
IB2. <i>Le préfet devient un outil de dialogue, à capacité d'initiative renforcée. ....</i>	23
IB3. <i>Le préfet « porteur de projets » devant et avec les collectivités .....</i>	26
<b>II. Le préfet dans la déconcentration : une nouvelle autorité sur l'État local, une nouvelle responsabilité devant les citoyens.....</b>	<b>29</b>
IIA. <u>L'enjeu de l'autorité sur les services déconcentrés</u> : le préfet à la tête de l'État local. ....	30
IIA1. <i>Tardive et inachevée, la première étape de déconcentration ne suffit pas à adapter le préfet à la décentralisation.....</i>	30
IIA2. <i>Le renouvellement des personnes et des pratiques, la rationalisation des administrations et la poursuite de la déconcentration donnent corps au nouveau rôle du préfet. ....</i>	34
IIA3. <i>Un mouvement accéléré depuis 2015 : l'autorité du préfet est amenée à s'étendre. ....</i>	37
IIB. <u>L'enjeu du préfet de région</u> : une innovation du corps préfectoral, un bouleversement de l'organisation de l'État dans les territoires. ....	41
IIB1. <i>La grande innovation contemporaine du corps préfectoral. ....</i>	41
IIB2. <i>Le poids croissant du préfet de région sur la conduite des politiques publiques.....</i>	44
IIC. <u>L'enjeu des représentations</u> : permanences historiques et responsabilité actuelle d'une fonction symbolique. ....	48
IIC1. <i>Le préfet dans l'administration et devant ses agents : une autorité particulière. ....</i>	48
IIC2. <i>Le préfet devant les citoyens : l'incarnation de la République.....</i>	51
<b>Conclusion .....</b>	<b>54</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>55</b>

\*

## **Quels sont les principaux apports de cette recherche ?**

La décentralisation constitue un tournant majeur de l'histoire administrative française. En 1982-1983, les textes portés par Gaston Defferre bouleversent l'architecture des pouvoirs publics et semblent écorcher un principe qui structurait jusqu'ici l'organisation territoriale de la République : l'unité de la nation, et donc de l'État, garantie par ses représentants dans les départements. Cette recherche s'intéresse à l'évolution du représentant de l'État dans ce mouvement. Depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, cette fonction est dévolue au préfet, « masse de granit » de l'administration française et incarnation de sa tradition centralisatrice. Naturellement, les lois de décentralisation, poursuivies et approfondies depuis quarante ans, constituent l'un des principaux bouleversements du corps préfectoral.

La première intuition conduit à envisager un certain affaiblissement du préfet depuis les lois Defferre. Dépossédé d'une partie de ses compétences, réduit à un contrôle de légalité peu effectif, son évolution, sinon son effacement, devait en être une conséquence logique. Si la philosophie de décentralisation conduit à transférer à des assemblées et exécutifs locaux la gestion de leurs propres affaires, quelle place pouvait conserver un représentant de l'État aussi omnipotent que le préfet ? Cette intuition est à repenser à la lumière de la déconcentration. En contrepoint de la décentralisation, ce mouvement consiste à renforcer les services déconcentrés, soit les antennes des ministères et administrations centrales à l'échelon départemental. Ce transfert de compétences, au sein de l'État, s'accompagne de l'affirmation de l'autorité du préfet sur ces mêmes services. Le préfet est alors identifié comme l'authentique chef de « l'État local ». Ce mouvement se poursuit encore aujourd'hui : les textes portés par le gouvernement d'Édouard Philippe, jusqu'à ceux actuellement en discussion, s'inscrivent clairement dans cette volonté de responsabiliser le préfet sur son territoire.

Dès lors, le préfet est-il plus affaibli par la décentralisation qu'il n'est renforcé par la déconcentration ? Ni véritablement renforcé, ni proprement affaibli, cette recherche envisage l'hypothèse selon laquelle le préfet a plutôt renouvelé sa fonction. Le mémoire tâche de présenter les principaux enjeux qui témoignent de ce renouveau. Dans la décentralisation, le préfet constate un resserrement de ses compétences juridiques et initie, en conséquence, une nouvelle relation avec les collectivités. Dans la déconcentration, il est fort d'une autorité nouvelle sur les services de l'État présents dans son département, bénéficie du rôle influent désormais occupé par le préfet de région, et préserve les représentations qui sont attachées à sa fonction.

Si cette recherche est naturellement à connotation juridique, le préfet n'a pu se contenter des textes pour occuper sa nouvelle fonction. En cela, la question des pratiques et des habitudes administratives, de la personnalité du préfet et de ses rapports aux élus locaux, administrateurs et citoyens, restent une composante majeure du renouveau préfectoral.

## Introduction

*« Si Bonaparte paraphant la loi de pluviôse an VIII avait signifié : « Je veux que les Français datent leur bonheur de l'institution des préfets », M. le Premier ministre rassemblant les préfets leur a déclaré, pour sa part, en mai dernier : « Il faut se débarrasser de ce qui nous reste de l'ancien régime..., ce régime napoléonien qui mettait les Français sous cloche... ». Or, ce qui restait, c'est essentiellement la silhouette et l'action du préfet, fonctionnaire de la République, exécutif départemental en même temps que représentant du Gouvernement. Les préfets apparaissent aujourd'hui comme les boucs émissaires de la centralisation étatique et administrative, qui n'était pas leur fait.*

*Depuis le 28 pluviôse an VIII, au travers de cent quatre-vingts années couvrant deux empires, deux régimes monarchiques et quatre républiques, ils ont assuré la permanence de l'Etat avec compétence, dévouement et habileté et, au travers de certaines épreuves nationales, avec courage. Ils ont su garder le contact et la considération des populations et de leurs divers représentants non seulement politiques, mais socio-professionnels. C'était là, d'ailleurs, les qualités requises par leur fonction d'autorité. Le dernier bureau éclairé le soir, quelquefois tard dans la nuit, à la préfecture, était celui du préfet. [...]*

*J'ai le sentiment que l'on pêche beaucoup par optimisme et que ceux que l'on ne veut plus appeler « préfets » peuvent avoir, demain, à rendre de signalés services dans des circonstances qui seront peut-être difficiles. Leur tâche sera demain encore plus délicate qu'hier, surtout si la déconcentration prévue s'enlise. Je souhaite pour la nation qu'ils l'assument avec le sens de l'Etat qu'ils ont toujours manifesté, car le pays en aura besoin. Encore faudra-t-il que Paris leur en délègue les moyens et qu'ils deviennent les véritables chefs hiérarchiques des services extérieurs de l'Etat. [...]*

*Je suis convaincu que la disparition de l'actuelle fonction du préfet aura été une erreur, mais davantage une faute, et c'est l'Etat qui en sera frappé. »<sup>1</sup>*

Le 29 octobre 1981, Max Lejeune exprime son désarroi à la commission des Lois du Sénat. La Haute Assemblée débat du projet de loi présenté par le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, Gaston Defferre. Par ces mots, le sénateur Lejeune, parlementaire depuis 1936, ancien ministre du général de Gaulle, expose tous les défis que représente l'insertion du préfet dans le mouvement de décentralisation ; insertion à laquelle il ne croit manifestement pas.

Le projet de loi, aux conséquences directes et profondes sur le préfet, lui paraît tant inefficace qu'injuste. Inefficace, parce qu'il remet en cause un modèle de fonctionnaire et d'administration dont les atouts ont été démontrés dans l'histoire administrative. Injuste, parce qu'il affecte à un personnage historique, composante du modèle administratif français,

---

<sup>1</sup> Séance du 29 octobre 1981, Commission des Lois du Sénat, Journal officiel.

identifié dans les représentations comme une figure d'autorité, une incarnation de la République et un travailleur insatiable.

Dès 1981, Max Lejeune évoque le paradigme consistant à compenser cet effacement devant les collectivités par une direction effective des services déconcentrés. Le sénateur voit juste en évoquant les difficultés pratiques posées par cette philosophie : loin d'être concomitants, les deux mouvements de décentralisation et de déconcentration s'effectueront sur des temporalités et intensités variables. Toutefois, quarante ans après cette déclaration, il convient finalement de nuancer, ou de démentir, son assertion selon laquelle cette évolution aura été une erreur, voire une faute pour l'État.

\*

Le préfet apparaît avec la loi du 28 pluviôse an VIII. Les dirigeants du Consulat, Napoléon Bonaparte à sa tête, ont repris ce titre issu de la Rome antique qui signifie étymologiquement « celui qui est établi à la tête de » (du latin *præfectus*). Le principe de la loi de pluviôse – du 17 février 1800 en calendrier grégorien – est posé par le rapporteur du texte, Jean-Antoine Chaptal, qui sera plus tard chargé de l'appliquer en tant que ministre de l'Intérieur. « *Le préfet, essentiellement occupé de l'exécution, transmet les ordres au sous-préfet, celui-ci aux maires des villes, bourgs, et villages, en sorte 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* ». D'une part, la loi de pluviôse vise à déployer l'État dans les territoires, respectant la nouvelle délimitation départementale. D'autre part, et la présentation de Chaptal est éclairante sur ce sujet, la création des préfets s'inscrit dans un mouvement de centralisation administrative. Le préfet répond directement au ministre ou au Premier consul, qui lui transmettent leurs directives. Cette logique pyramidale conduit à renforcer le pouvoir du gouvernement, à Paris, sur le territoire national. « Chargé seul de l'administration » (article 3) dans son département, le préfet en est donc l'une des courroies. Pour certains auteurs, cette tradition administrative remonte à plus loin : Alexis de Tocqueville constate que les administrateurs – soit les préfets – du XIX<sup>ème</sup> siècle ne sont qu'un prolongement des intendants de l'Ancien Régime : « *Ils semblent se donner la main à travers le gouffre de la Révolution qui les sépare* »<sup>2</sup>.

Comme le rappelle Max Lejeune, le préfet survit à différents régimes depuis 1800. Les opportunités de faire disparaître ce « fossile bonapartiste »<sup>3</sup> n'ont pourtant pas manqué, tant pour les monarchistes que les républicains. La Restauration, la loi départementale de 1871, la loi municipale de 1884, la Libération et même les derniers mois de la IV<sup>ème</sup> République auraient pu conduire à sa disparition. Pourtant, depuis plus de 200 ans, le préfet est toujours en poste mais, du Consulat aux lois de décentralisation, il a évidemment évolué. En s'adaptant

---

<sup>2</sup> DE TOCQUEVILLE A., *L'Ancien Régime et la Révolution*, 1856.

<sup>3</sup> SIWEK-POUYDESSEAU J., *Le corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1969.

aux mutations de la société et de l'État, il s'est détaché de « *l'image d'un despote régional, détenteur d'une autorité et d'une liberté d'action fort étendues* »<sup>4</sup> - loin, d'ailleurs, de la conception originale de Chaptal.

À la veille des lois Defferre, le préfet est le représentant de l'État, chef de l'exécutif départemental, qui doit composer avec des assemblées élues dont il contrôle les actes avant que ceux-ci ne soient exécutoires. Personnage central de son département, il est au croisement de la figure administrative, celle d'un fonctionnaire rendant compte au gouvernement, et de la figure politique, qui se montre directif tout en imposant habilement ses vues aux « notables » locaux. Garant de l'ordre public, il est également un gestionnaire de crise, une permanence de l'État que résume le général de Gaulle lorsqu'il confie à Alain Peyrefitte « *Ce qui tient bon dans les coups durs, c'est le réseau des préfets et des sous-préfets. C'est l'État...* »<sup>5</sup>. Enfin, le préfet assure une supposée coordination des services dits « extérieurs » sur son territoire sans toutefois leur imposer son autorité. Ces derniers restent en lien direct avec les administrations centrales, dont ils dépendent, et les élus, qui dépendent souvent d'eux dans la mesure où les collectivités ne disposent pas encore des compétences propres et étendues qui leur seront fournies par la suite. Le préfet est ainsi, dans la pratique, exclu d'un certain nombre de politiques publiques, et notamment de celles mises en œuvre dans l'après-guerre avec l'émergence de « l'État-providence ».

Cette recherche s'intéresse à l'évolution du préfet au sein de deux tournants de l'histoire administrative française. La décentralisation, à contrecourant d'une tradition centralisatrice, rebat les cartes du jeu politique local, a priori au détriment du représentant de l'État. Elle implique effectivement un transfert de pouvoirs vers une autre personne morale de droit public, distincte de l'État. De nouvelles compétences sont ainsi confiées aux collectivités territoriales, qui les exercent de manière autonome. Initiée par les lois Defferre, au lendemain de l'élection de François Mitterrand, la décentralisation se manifeste à travers différents « actes ». L'acte I (1982-1983) prévoit l'élection de l'exécutif local – dont la présidence au niveau départemental n'est plus assurée par le préfet – le transfert de larges compétences accompagné de garanties d'autonomie financière, et la juridictionnalisation des contrôles. Le principe de libre-administration des collectivités est ainsi renforcé. L'acte II (2003-2004) constitue un ancrage constitutionnel, introduisant à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution que l'organisation de la République est désormais décentralisée. L'échelon régional, élevé au rang de collectivité par les lois Defferre, y est également consacré. Enfin, l'acte III (depuis 2010), aux bornes chronologiques relativement floues, est celui d'une réforme institutionnelle partiellement inachevée, dont l'étape majeure reste les lois de 2014-2015, mais qui reste en cours d'évolution, notamment avec la loi « 3D » (décentralisation, déconcentration, différenciation) actuellement en discussion.

Cette évolution, dont bénéficient naturellement les collectivités, est souvent confondue avec la déconcentration. Cette notion est introduite par Léon Aucoc, juriste du Second

---

<sup>4</sup> BURDEAU F., *Histoire de l'administration française du XVIII<sup>ème</sup> au XX<sup>ème</sup> siècle*, Montchrestien, 1998.

<sup>5</sup> PEYREFITTE A., *C'était de Gaulle*, Gallimard, 1994.

Empire, qui conteste le terme de « décentralisation » employé par Napoléon III pour qualifier ses deux décrets du 25 mars 1852 qui renforcent considérablement les pouvoirs des préfets. Ce transfert de compétences de Paris vers le représentant de l'État dans les territoires, pris en vertu du principe selon lequel « *on peut gouverner de loin, mais on administre bien que de près* »<sup>6</sup> est d'une nature que Léon Aucoc qualifie de déconcentration. Il s'agit d'un transfert de pouvoir au sein de la même personne morale, l'État, à un niveau territorial inférieur. Selon la célèbre formule d'Odilon Barrot, « *c'est le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche* ». Dans l'esprit de Gaston Defferre, et évoqué par Max Lejeune, la déconcentration devait accompagner la décentralisation. Devant des collectivités fortes de nouvelles compétences, les services extérieurs de l'État devaient être renforcés, et placés sous l'autorité du préfet – renommé, en 1982, commissaire de la République. Ainsi, différents « actes » de déconcentration interviendront, mais dans des temporalités différentes, et aux conséquences pratiques parfois maigres. Les grandes étapes de ce mouvement se retrouvent principalement dans la charte de déconcentration de 1992, les décrets de 2004 et 2010, la nouvelle charte de 2015 ainsi que l'action plus récente du gouvernement d'Édouard Philippe. La déconcentration contemporaine contient deux composantes : d'une part, les services déconcentrés se voient renforcés dans leur capacité d'action et d'initiative par les administrations centrales. D'autre part, ces services sont placés sous l'autorité du représentant de l'État qui va diriger plus directement leur action.

Cette recherche s'interroge sur les évolutions juridiques et pratiques du représentant de l'État au cours de ces quarante années de réforme administrative. Intuitivement, la philosophie de décentralisation conduirait à envisager le préfet tel le « grand perdant » de ce mouvement. Toutefois, comme le rappelle Francis Chauvin, « *la décentralisation a nourri la déconcentration* ». Il convient donc de mettre en balance ces deux mouvements et d'identifier l'adaptation du préfet, aujourd'hui bien différent de celui des années 1980. À certains égards, il a changé de nature : sa nouvelle relation avec les collectivités, sa conduite des politiques publiques et le rôle désormais prépondérant du préfet de région y participent. À d'autres, il a conservé certaines missions indissociables de sa fonction, notamment en matière d'ordre public et de représentations. Il n'en reste pas moins que le préfet s'est renouvelé, au point qu'initialement affaibli, le professeur Jean-Jacques Gleizal parle d'un « retour des préfets »<sup>7</sup> dès 1995, tandis que le professeur Nicolas Kada annonce, plus récemment : « Le préfet est mort, vive le préfet ! »<sup>8</sup>.

Au-delà de son renforcement ou de son affaiblissement, qui témoignerait d'une vision trop étroite du sujet, cette recherche s'intéressera aux composantes de ce renouveau du préfet, décliné en cinq enjeux principaux.

---

<sup>6</sup> Exposé des motifs du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative.

<sup>7</sup> GLEIZAL, J.-J., *Le retour des préfets ?*, Presses Universitaires de Grenoble, 1995.

<sup>8</sup> KADA, N., « Le préfet est mort, vive le préfet ! » In : *La décentralisation 30 ans après* [en ligne]. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2018.

## État des savoirs interdisciplinaires, présentation des méthodes et sources.

Cette recherche repose d'abord sur des textes juridiques, qui doivent être analysés car ils posent les principes des mouvements de décentralisation et de déconcentration. Un certain nombre de lois, décrets et circulaires seront cités, notamment lorsqu'ils constituent des points de rupture au cours des quarante années qui suivent les lois Defferre. Toutefois, même s'ils sont souvent précédés de rapports parlementaires ou administratifs, notamment du Sénat, ces normes ne sauraient témoigner fidèlement du renouveau du préfet. Le représentant de l'État a dû s'en saisir ou s'y adapter pour fonder son nouveau rôle : les pratiques et habitudes comme la nature de ses relations avec les collectivités ont souvent freiné, ou accompagné, la mise en œuvre effective de ses nouvelles prérogatives.

De ce constat, plusieurs ouvrages analysent cette évolution pratique du préfet depuis les lois Defferre. La recherche d'Im Tobin, Le préfet dans la décentralisation (1997), en est certainement la base la plus solide. Ces différents ouvrages ont été rédigés par des universitaires, soit en leur nom, soit sous forme de recueil de contributions. Le retour des préfets ? (1995) fut ainsi dirigé par le professeur Jean-Jacques Gleizal. Certains préfets ont également contribué à cette analyse, tel le préfet Bernard Lavaron avec Le préfet au XXIème siècle (2001). Enfin, le bicentenaire de la loi de pluviôse, en 2000, est suivi de la publication de quelques thèses.

Toutefois, la difficulté principale à laquelle je fus confronté reste le manque de sources plus récentes sur cette évolution. Si quelques articles universitaires ont bien sûr été rédigés, la matière est insuffisante à partir des années 2000 et 2010, alors même que le mouvement de déconcentration s'approfondit, et que cette période semble se traduire par la mise en œuvre pratique du renouveau du préfet. Cette insuffisance, notamment en matière de sociologie administrative, est relevée par les universitaires Jean-Michel Eymeri-Douzans et Gildas Tanguy qui constatent « *avec surprise un désintérêt manifeste pour l'institution [préfectorale] « post-décentralisation » à l'exception de la littérature juridique* »<sup>9</sup>.

De ce constat, seuls quelques articles et témoignages récents viennent commenter les textes juridiques adoptés, textes qui ne sauraient être suffisants à la démonstration. Ainsi, en accord avec le directeur de mémoire, j'ai décidé de m'appuyer sur une expérience personnelle. De janvier à juillet 2019, j'ai réalisé un stage au cabinet du préfet de la Seine-Saint-Denis. Ces quelques mois, extrêmement riches, m'ont permis de comprendre le fonctionnement d'une préfecture, les rapports du préfet à ses agents et, compte tenu des missions qui m'étaient assignées, de ses relations avec les administrations déconcentrées, élus locaux et cabinets ministériels. Ce stage m'a permis d'assister à certaines situations attestant du renouveau du préfet que je tâche d'analyser, et qui seront présentées dans ce mémoire.

---

<sup>9</sup> EYMERI-DOUZANS J.-M. et TANGUY G., « Figures du préfet. Une comparaison européenne », Colloque du groupe « Sociologie de l'État : Réformes & Résilience », 2011.

**En première partie**, nous traiterons spécifiquement des conséquences de la décentralisation : le préfet, dépossédé d'une partie de ses compétences juridiques, doit repenser sa position auprès des collectivités. Sa participation à l'action publique, à leurs côtés, prend de nouvelles formes, tandis que son rôle en matière d'ordre public est préservé.

**En seconde partie**, nous nous intéresserons aux bénéfices, pour le préfet, du mouvement de déconcentration. À travers différents textes juridiques, et avec l'évolution des pratiques, le préfet exerce une autorité nouvelle sur les services déconcentrés. Le préfet de région, innovation contemporaine du corps préfectoral, y occupe désormais une place prépondérante. Finalement, le préfet reste un « fonctionnaire d'une autre essence »<sup>10</sup> : tant dans l'administration qu'auprès des citoyens, il n'a pas renoncé aux représentations attachées à sa fonction.

\*                      \*

\*

---

<sup>10</sup> LARVARON B., Le préfet face au XXIème siècle, Economica, 2001.

## **I. Le préfet dans la décentralisation : le resserrement des compétences juridiques renouvelle son rôle devant les collectivités territoriales.**

*Deux enjeux principaux sont ici présentés. En premier lieu, d'un point de vue principalement juridique, le préfet est affaibli par les lois de décentralisation. Il constate un resserrement de ses compétences, et le recul, en conséquence, de sa position centrale à l'échelle de son département. Les transferts de compétences et le nouveau contrôle administratif a posteriori sont engagés au détriment de son autorité. S'il reste garant de l'ordre public sur son département, outil d'influence incontestable, il doit s'adapter, parfois dans la douleur, à ses nouvelles missions.*

*En second lieu, le préfet doit réinventer sa relation vis-à-vis des collectivités. Naturellement, le resserrement de ses compétences suppose une perte d'influence notable sur la conduite des politiques publiques. Dès lors, le préfet doit d'abord repenser sa position dans le jeu local, au croisement de la représentation de l'État auprès des élus locaux et de la défense des citoyens, projets, voire élus eux-mêmes auprès de l'État : cette nouvelle position fonde sa « magistrature morale » (Jean-Claude Vacher), plus ou moins acquise. De plus, la transformation de l'action administrative, que constitue notamment la contractualisation entre État et collectivités, le conduit à être davantage « meneur de projets » (Gérard Marcou) qu'auparavant.*

*Cette nouvelle position est évidemment alimentée par de nouvelles compétences issues de la déconcentration, dont nous étudierions les enjeux en seconde partie.*

\*

### **IA. L'enjeu des compétences : dépossédé d'une partie de ses attributions, le préfet reste garant de la légalité et de l'ordre public.**

\*

#### **IA1. Une déposition nette des compétences du préfet avec les lois Defferre.**

- ***La philosophie de la décentralisation***

Le 24 janvier 1981, le congrès extraordinaire du Parti socialiste réuni à Créteil adopte les 110 propositions pour la France qui constitueront le programme présidentiel de son candidat, François Mitterrand. Au sein de ce manifeste, une section particulière est consacrée à la mise en place de « Contre-pouvoirs organisés, un État décentralisé »<sup>11</sup>. La 54<sup>ème</sup> proposition stipule ainsi : « La décentralisation de l'État sera prioritaire. Les conseils régionaux seront élus au suffrage universel et l'exécutif assuré par le président et le bureau. [...] La fonction d'autorité des préfets sur l'administration des collectivités locales sera

---

<sup>11</sup> 110 propositions pour la France, programme du Parti socialiste.

*supprimée. L'exécutif du département sera confié au président et au bureau du Conseil général. La réforme des finances locales sera aussitôt entreprise. La tutelle de l'État sur les décisions des collectivités locales sera supprimée. »*

Cette proposition de décentralisation est à contre-courant de la tradition de gauche républicaine, essentiellement jacobine, et incarnée dès la Révolution par la Convention montagnarde (juin 1793 – juillet 1794) et Saint-Just. Au contraire, elle est le fruit d'une alliance avec une nouvelle composante de la gauche socialiste unie en 1981 : la « deuxième gauche », représentée par Michel Rocard – qui était lui-même candidat à l'investiture par le Parti socialiste – est social-démocrate, et décentralisatrice.

Ainsi, ce qui semble être une simple alliance politique précipite, au sein de l'administration française et des pouvoirs publics, ce que Jean Rivero qualifie de « *plus profond bouleversement depuis l'an VIII* »<sup>12</sup>. François Mitterrand, lors de la présentation des projets de lois de décentralisation, résume cette philosophie avec cette formule : « *La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire.* »

- ***Le transfert de compétences à la nouvelle autorité exécutive***

Les lois de 1982 et 1983<sup>13</sup> bouleversent le paysage institutionnel : l'État réduit son champ d'intervention en transférant des compétences à des personnes morales dotées d'une propre légitimité issue des urnes. Ce bouleversement est d'autant plus puissant que sont désormais assurées par les collectivités autonomes des politiques consubstantielles au service public, comme l'action sociale, le transport ou l'éducation. Ces lois, présentées par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, Gaston Defferre, se traduisent par  cinq changements juridiques majeurs.

**1. Le préfet n'exerce plus de tutelle sur les collectivités.** L'État contrôle la légalité des actes *a posteriori*, non plus *a priori* - mission désormais dévolue au « commissaire de la République », nouveau nom du représentant de l'État – en les déférant aux tribunaux administratifs et aux chambres régionales des comptes.

**2. Le préfet ne met plus en œuvre les politiques du département,** il n'est plus le chef de l'exécutif départemental. L'article 25 de la loi du 2 mars 1982 dispose ainsi : « *Le président du conseil général est l'organe exécutif du département.* » La direction des politiques

---

<sup>12</sup> Propos rapporté par FAURE B., «La glorieuse trentenaire. A propos du trentième anniversaire de la loi du 2 mars 1982», AJDA, 16 avril 2012, pp. 738-742.

<sup>13</sup> Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

départementales est désormais confiée au président du conseil général, autorité exécutive élue par le conseil. L'article 31 de cette même loi dispose, et la formule est forte pour une autorité jusqu'ici inexistante : « *Le président du conseil général est seul chargé de l'administration* ». Cette formule est à comparer à l'article 3 de la loi du 28 pluviôse, qui disposait que « *Le préfet sera chargé seul de l'administration* ». Le président est à la tête d'une administration départementale, nettement distincte des services de l'État.

3. L'État engage un transfert de « blocs » de compétences au bénéfice des différents échelons décentralisés (communes, départements, régions). La loi du 7 janvier 1983, seconde étape de l'Acte I de décentralisation, dispose des différents transferts, c'est-à-dire des politiques exercées par l'État en tant que personne morale représentée par le préfet, vers les collectivités territoriales. Il faudra plusieurs années avant que les collectivités prennent pleinement possession de leurs nouvelles compétences. À titre d'exemples, la commune se voit chargée de l'élaboration des documents d'urbanisme et la délivrance des autorisations d'utilisation du sol dès la première année ; les départements reçoivent compétence en matière de prestations d'aide sociale, de prévention sanitaire et de services sociaux l'année suivante ; les établissements scolaires relèvent des collectivités – comme les lycées et établissements spécialisés aux régions – la troisième année.

Par ailleurs, l'article 8 de la loi du 7 janvier dispose que « *dans chaque département et région, et pour chaque service, une convention passée entre le représentant de l'État et le président du conseil général ou le président du conseil régional* » détermine les conditions du transfert de compétences. On peut considérer, à travers ces conventions de transfert qui s'accompagnent de changement de locaux et de répartition des personnels, que le préfet est chargé de co-organiser sa propre dépossession de compétences, voire son propre affaiblissement. Ces conventions permettent toutefois de clarifier la nouvelle relation avec les collectivités.

La loi du 7 janvier 1983 dispose enfin, en son article 1<sup>er</sup> : « *Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ». Cette disposition se traduit par une « clause générale de compétence » : les collectivités sont *a priori* libres de déterminer, entre elles, la répartition de certaines matières selon l'échelon le plus approprié.

Il faut cependant relativiser cette dépossession : ce n'était pas le préfet qui mettait personnellement en œuvre l'ensemble de ces politiques assurées par l'État, mais les services déconcentrés, sous l'autorité des administrations centrales. Le préfet en était le coordinateur. Cette fonction de coordination disparaît naturellement avec les transferts : le préfet n'a plus de regard – hormis dans le cadre du contrôle de légalité – sur les politiques conduites par les collectivités.

4. La loi du 2 mars 1982 reconnaît à la région le statut de collectivité territoriale. Les régions étaient juridiquement considérées comme des établissements publics : ce nouveau statut prend effet avec l'élection des conseils régionaux au suffrage universel. Les premières

élections régionales se tiendront ainsi en 1986. Les régions se voient conférées un nombre croissant de compétences, de façon plus marquante au cours des Actes II et III de décentralisation. Cette montée en puissance des régions conduit intuitivement à affaiblir le préfet qui reste, depuis sa création, une autorité à compétence départementale. La consécration du préfet de région relativisera ce constat, et participera au renouvellement de la fonction de préfet (voir IIB.).

5. Les transferts de compétences s'accompagnent naturellement d'aides financières accordées aux collectivités par l'État. Il s'agit des dotations : dotations globales de fonctionnement, d'équipement et de décentralisation. La décentralisation respecte ainsi le principe de compensation en vertu duquel les charges afférentes aux compétences transférées par l'État sont intégralement compensées.

- ***La suppression de la tutelle administrative***

Parmi ces cinq changements principaux, il convient de s'arrêter sur l'une des évolutions les plus nettes au regard des pouvoirs du préfet. Avant les lois de Gaston Defferre, nous avons dit que le préfet n'exerçait pas en son nom l'ensemble des politiques publiques. Certaines l'étaient – ou le sont toujours – par les services déconcentrés des administrations centrales. D'autres l'étaient déjà par les collectivités : l'article 61 de la loi municipale de 1884 disposait que « *le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune* » - ce qui équivalait à une clause de compétence générale déjà dévolue aux municipalités.

Toutefois, et la loi de 1884 le rappelle clairement, le représentant de l'État exerçait une tutelle à la fois sur le maire et sur les actes de la commune. Cette tutelle, élargie aux départements et aux régions, se traduisait par un contrôle *a priori* : le préfet est libre, en opportunité, de contrôler la légalité des actes des collectivités avant que ceux-ci soient exécutoires. Il s'agissait de la principale entrave à la libre-administration des collectivités, et la suppression de cette tutelle d'un haut fonctionnaire non-élu et nommé par le gouvernement était réclamée, de longue date, par les élus locaux. Gaston Defferre lui-même, maire de Marseille de 1953 à 1986, milita activement en tant qu'édile pour la suppression de cette emprise de l'État.

Le premier chapitre de la loi du 2 mars 1982 est ainsi consacré à la suppression de la tutelle administrative, et son article 2 dispose « *Les délibérations, arrêtés et actes des autorités communales ainsi que les conventions qu'elles passent sont exécutoires de plein droit.* » Le préfet se voit ainsi dépossédé de son principal instrument de domination sur les collectivités : il ne sera plus en charge, aux côtés des juridictions financières, du contrôle de légalité exercé *a posteriori*.

\*

## **IA2. Le contrôle de légalité : inachevé, réformé, mais toujours peu effectif.**

- ***Le nouvel outil du préfet devant les collectivités***

Si le préfet n'exerce plus de tutelle sur les actes des collectivités, la Constitution dispose toujours, en 1982, en son article 72 : « *Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.* » Le contrôle de légalité est une mission ancienne du préfet. Elle s'accroît dans l'entre-deux-guerres avec l'élargissement de l'action administrative. Le décret-loi du 5 novembre 1926 sur la décentralisation dispose ainsi que le préfet « *surveille l'exécution des lois et des règlements et les chefs de services régionaux et départementaux sont tenus de lui fournir tous renseignements utiles à l'accomplissement de sa mission* » (article 3).

Si la perte de tutelle permet aux actes des collectivités d'être immédiatement exécutoires, cette mission constitutionnelle de contrôle ne disparaît pas et se traduit désormais par un contrôle *a posteriori*, tel que le prévoit l'article 3 de la loi du 2 mars 1982. Le « *déféré préfectoral* » lui permet de soumettre au juge administratif tout acte d'une collectivité dans le ressort de laquelle il exerce son autorité et qu'il estime contraire à la légalité (article L.2131-6 du CGCT pour la commune, L. 3132-1 pour le département et L. 4142-1 du CGCT pour la région).

Le CGCT énumère les actes devant être transmis par les collectivités au préfet. Une fois enregistrés en préfecture, le préfet agit en deux temps. Dans une première étape « *précontentieuse* », si ses services doutent de la légalité interne ou externe de l'acte concerné, le préfet transmet ses observations, valant recours gracieux, à la collectivité. Si la collectivité n'en tire pas de conséquences, il a la possibilité de déférer l'acte au tribunal administratif à fin d'annulation, dans les deux mois suivant la réception de l'acte en préfecture.

Dans un autre cas de figure, en l'absence d'acte transmis, le préfet est recevable à déférer au tribunal la décision implicite née du silence gardé par une collectivité sur une demande qu'il lui a formulée, tendant à ce que le maire prenne une décision ou agisse dans un sens déterminé (CE, 1997, Commune du Port).

- ***Un outil peu effectif dans la pratique***

Dans Le préfet dans la décentralisation, Im TOBIN<sup>14</sup> analyse cette nouvelle possibilité offerte au préfet pour assurer ses missions. Il en tire un bilan contrasté<sup>15</sup>. En 1997, sur l'ensemble des départements français, il constate d'abord le recours devant le tribunal se produit rarement, d'autant plus que moins de 0,4% des actes sont transmis à la préfecture. En 1989, aucun déféré préfectoral n'est recensé dans 7 départements de France métropolitaine, et moins de 10 dans 50 départements.

---

<sup>14</sup> TOBIN, I., *Le préfet dans la décentralisation*, Editions l'Harmattan, Paris, 1997.

<sup>15</sup> Les statistiques présentées ci-dessous sont issues de l'ouvrage d'Im Tobin.

Deux explications sont envisageables à cette faible utilisation du déféré. La première est que la plupart des irrégularités relève de l'ignorance de la réglementation qui conduit à des vices de légalité externe. Ces irrégularités sont réparables dès la première phase précontentieuse, et permet à la collectivité de corriger son acte avant d'en arriver au recours, après observation du préfet.

La seconde, plus convaincante, pointe les très faibles moyens dont dispose le préfet pour exercer ce contrôle. Il est manifeste que les bureaux du contrôle de légalité des préfectures n'ont pas été adaptés au transfert de compétences et aux catégories d'actes contrôlables. L'expertise juridique de ses services, souvent limitée à quelques agents, est insuffisante dans des départements qui peuvent compter jusqu'à plusieurs centaines de communes et dizaines d'intercommunalités.

Dans la pratique, le préfet a dû s'adapter à ce manque de moyens, et tirer profit comme il le pouvait du contrôle de légalité, dont on peut dégager trois points notables.

1. Le contrôle de légalité semble être autant un enjeu juridique, qu'un jeu de pression et de négociation politique entre le préfet et les élus intéressés. Le déféré préfectoral, malgré le manque de moyens, reste une arme importante dans la mesure où son « taux de réussite » est élevé : en 1995, 84% des recours initiés par le préfet se sont traduits par une annulation. Ce jeu de pression et de négociation ne se limite pas au préfet et aux élus en question : il faut tenir compte des autres élus (leurs adversaires) et l'opinion publique. Un acte annulé est moins une entorse à l'action politique (l'acte pouvant être facilement repris ou corrigé) qu'une preuve d'incompétence ou de mauvaise gestion. Toutefois, comme le souligne Im Tobin, ce pouvoir du préfet se trouve considérablement réduit dans les départements où les élus locaux ont un tel poids qu'ils se moquent de cette « pression ».

2. Le plus souvent, plutôt que cet « affrontement » autour du déféré, les élus sollicitent la préfecture dans une logique de négociation. Cette logique se traduit, d'une part, *a priori*, par une demande de conseil juridique en préfecture avant la publication d'un acte (dans une logique de rescrit, mais sans ses effets). D'autre part, *a posteriori*, les collectivités peuvent solliciter une certaine souplesse de la part du préfet, principalement sur les vices de procédure, tout en attestant de leur bonne foi – ce qui peut conduire au maintien en vigueur d'actes illégaux.

3. Si la règle est suffisamment contraignante pour que le préfet fasse immédiatement respecter la loi, il peut souffrir de certaines limites. Ces limites sont d'ordre juridiques : en matière financière, par exemple, comme l'endettement de la ville, la législation n'a confié aucun pouvoir au préfet sur les emprunts des collectivités. Ces limites sont également d'ordre pratique et politique : la règle du contrôle de légalité peut être contournée par certains élus locaux ayant un accès privilégié aux administrations centrales. Une fois l'acte rédigé, si « Paris » a donné confirmation à la mise en œuvre d'un acte par une collectivité, le préfet ne fera pas usage de son contrôle.

- *Une rationalisation du contrôle de légalité*

Cet usage imparfait du déféré préfectoral dans les années 1980-1990 ne pouvait se poursuivre. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a tâché de le rationaliser, principalement en réduisant le nombre d'actes à transmettre en préfecture - en matière de circulation, par exemple.

La loi de 2004 annonce un déplacement des enjeux du contrôle de légalité dans la mesure où le préfet est confronté à un double phénomène. D'une part, dès les années 2000, les préfets constatent une expérience de gestion et une expertise juridique croissantes des collectivités. D'autre part, les phénomènes plus globaux comme la complexification du droit, le développement de la commande publique, l'installation d'intercommunalités, l'accroissement continu des compétences conduisent à des montages juridiques de plus en plus complexes. Il est clair que le déféré ne pouvait plus s'adresser aux mêmes actes qu'au début des années 1980. C'est ce que constate la Cour des comptes dans son *Rapport annuel*<sup>16</sup> de 2016, qui identifie un socle désormais harmonisé de contrôles prioritaires sur l'ensemble du territoire. Trois domaines sont ainsi concernés par le déféré : la commande publique, l'urbanisme et la fonction publique territoriale, domaines sur lesquels le préfet exerce une vigilance accrue.

Toutefois, malgré cette nouvelle approche du déféré, recentré sur certaines priorités, la Cour ne modifie pas le constat selon lequel le contrôle de légalité reste globalement inefficace. Si le taux de contrôle varie fortement, de 8% en Dordogne à 78% sur le Territoire de Belfort entre 2011 et 2014, il n'y a aucune visibilité sur la qualité de ces contrôles, faute de supervision. On constate que les suites données à ces contrôles sont en tout cas limitées : sur cette période, 2,9% en moyenne des actes contrôlés ont donné lieu à une observation du préfet valant recours gracieux (soit 0,7% des actes reçus), et 0,1% ont fait l'objet d'un déféré au tribunal administratif. Comme le taux de contrôle, les suites données aux recours gracieux varient fortement selon les territoires.

Sur ce contrôle de légalité, il est enfin utile de rappeler que son usage et son intensité dépendent de la personnalité des préfets. C'est ce dont avait témoigné, en Seine-Saint-Denis, une fonctionnaire du bureau du contrôle de la légalité. Le premier préfet qu'elle servait était plus âgé. Il avait une longue carrière préfectorale derrière lui, et était nommé en Seine-Saint-Denis après des postes dans plusieurs départements – rural, périurbain, etc. Il accordait une importance toute particulière au contrôle de légalité, et décidait d'y concentrer un certain nombre de moyens de la préfecture. Son successeur, plus jeune, avait un profil davantage « ordre public » : ses priorités semblèrent d'abord être les questions de sécurité, par exemple. Au-delà du manque de moyens, ces nuances de personnalité expliquent certainement les écarts de taux de contrôle et des suites qui y sont données.

---

<sup>16</sup> Cour des Comptes, Rapport public annuel, 2016.

### **IA3. L'ordre public : une marque d'autorité préservée et un outil de pression toujours efficace sur les collectivités.**

- ***Le préfet reste le principal garant de l'ordre public***

L'article 34 de la loi du 2 mars 1982 dispose des nouvelles compétences du préfet, et acte le resserrement de ses compétences juridiques, qui se limitent à la représentation de l'État, au contrôle de légalité et à l'ordre public. Sur cette dernière matière, la loi rappelle que « *le représentant de l'État dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.* »

Si le resserrement des compétences juridiques du préfet est manifeste dans la décentralisation, son rôle en matière de sécurité et de surveillance du territoire est revalorisé. La loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 dispose ainsi que « *le représentant de l'État dans le département, et, à Paris, le préfet de police, anime et coordonne la prévention de la délinquance et de l'insécurité (...) il fixe les missions et veille à la coordination des actions et forces dont dispose l'État* ».

Le préfet dispose toujours d'un pouvoir de police qui lui permet de prendre des arrêtés afin d'assurer l'ordre public, arrêtés qui peuvent être complétés ou renforcés par les maires si les circonstances particulières le nécessitent. Dans des textes plus récents, la circulaire du 16 juin 2004 confie une « *responsabilité spécifique des préfets de département en matière de sécurité, d'ordre et de protection des populations.* »

Dans la pratique, le préfet a autorité sur les forces de l'ordre dépendantes du ministère de l'Intérieur (police et gendarmerie). Chaque semaine, il tient une ou plusieurs « réunions de sécurité » autour du directeur de cabinet, des directeurs départementaux de sécurité publique, de police judiciaire et de renseignement. Si le pouvoir de police est partagé avec les collectivités, les services du renseignement territorial procurent un avantage certain au préfet. Contrairement aux collectivités, ces unités fournissent une information rapide et continue, permettant un maillage et une connaissance du territoire indispensable aux missions du préfet, et à son rôle de garant de l'ordre public.

Dans les représentations, c'est d'ailleurs cette mission qui est restée indissociable de la fonction, malgré la décentralisation. Les manifestations des « *gilets jaunes* » de 2018-2019 ont rappelé combien, dans l'inconscient collectif comme dans la pratique, le préfet reste en première ligne en matière de maintien de l'ordre, de gestion des manifestations et de prévention des troubles.

- ***La substitution : une marque préservée d'autorité sur les collectivités.***

Si le préfet est titulaire du pouvoir de police générale lorsque les troubles à l'ordre public excèdent le territoire du département, il dispose d'un pouvoir de substitution en cas

d'inaction du maire sur le territoire de la commune (L. 2212-2 et L.2212-4 du CGCT). Toutefois, parce qu'il exerce ce pouvoir de substitution au nom de la commune, la responsabilité de la mesure prise reste celle de la municipalité<sup>17</sup>. Le préfet est d'autant plus protégé en la matière qu'en cas d'inaction, du maire comme du préfet, c'est seulement en cas de faute lourde que le préfet sera condamné solidairement avec la commune.<sup>18</sup>

Plusieurs conditions sont toutefois requises avant l'exercice de ce pouvoir de substitution. Sur le fond, il s'agit de l'inaction du maire, du caractère indispensable de la mesure et un péril grave et caractérisé. Sur la forme, le préfet doit obligatoirement faire parvenir au maire une mise en demeure de faire usage de son pouvoir de police dans un délai déterminé.

Dans la pratique, ce pouvoir de substitution peut être l'objet d'un rapport de force, prenant souvent les citoyens à témoin. Un exemple est donné avec la fermeture d'établissements recevant du public (ERP)<sup>19</sup>, en Seine-Saint-Denis, et notamment de la mosquée *Tawhid* à Saint-Denis. À l'été 2018, la sous-commission départementale de sécurité (comprenant les services municipaux et préfectoraux) avait unanimement approuvé la fermeture de l'établissement, pour des raisons évidentes de sécurité incendie. En effet, le centre était une ancienne imprimerie, capable d'accueillir jusqu'à 1000 fidèles mais ne disposait que d'une seule issue de secours. Toutefois, si le maire de Saint-Denis a mis en demeure l'exploitant de fermer l'établissement, il n'a pas souhaité prendre d'arrêté de fermeture devant son refus. Le préfet a donc décidé de signer cet arrêté par substitution au maire. Peu de temps après, la municipalité accusait l'État dans les colonnes du *Parisien* de procéder à des décisions « rigides » en matière de fermeture d'établissements, pénalisant l'exercice du culte sur la commune. L'intention du maire de s'associer au désagrément des croyants, malgré sa volonté initiale de fermer l'établissement, semble assez limpide.

Si le maire peut ainsi s'appuyer sur l'opinion publique, cet exemple illustre qu'en matière de maintien de l'ordre public, la décision préfet reste globalement prépondérante.

- ***Plus récemment, une volonté réaffirmée d'associer les collectivités à l'ordre public***

Récemment, l'État a toutefois voulu davantage associer les collectivités à ses missions de sécurité. Trois exemples semblent appuyer ce constat.

1. De manière générale, ce partenariat entre État et collectivités sur le maintien de l'ordre public s'opère à travers, entre autres, les conseils locaux ou intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), mis en place à partir de 2002. Réunissant services de l'État et municipalités, leur effectivité est toutefois très variable selon les départements. En 2018, le ministre d'État, ministre de l'Intérieur, Gérard Collomb, a

---

<sup>17</sup> CAA de Marseille, 26 janvier 2004.

<sup>18</sup> CE, 4ème et 5ème chambres, 25 juillet 2007.

<sup>19</sup> [« Saint-Denis : une deuxième mosquée doit fermer pour des raisons de sécurité »](#), Le Parisien, 3 avril 2019.

souhaité relancer un « continuum de sécurité ». Dans le cadre de la police de sécurité du quotidien, cette politique tâche d'associer davantage les 22 000 policiers municipaux à l'offre globale de sécurité en France. Son application est toutefois limitée, et ne remet pas en cause la prédominance du préfet.

2. Plus précisément, en matière de lutte contre le terrorisme, les collectivités ont désormais la possibilité de recevoir des informations autrefois conservées secrètes par les services préfectoraux. Par une circulaire du 13 novembre 2018<sup>20</sup>, le ministère de l'Intérieur propose aux préfets, sous condition de signature d'une charte de confidentialité et dans le cadre des CLSPD, d'associer les collectivités à la prévention de la radicalisation. Les élus ont ainsi la possibilité de participer à la détection des signaux faibles et la prise en charge adaptée des individus soupçonnés. Cette circulaire, appliquée après les attentats de Strasbourg, permet également aux maires de recevoir des informations quant aux individus fichés au FSPRT (Fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste) sur le territoire de leur commune. Si ces partenariats sont encore au stade embryonnaire, la volonté d'associer les élus à cette mission régalienne si sensible témoigne de l'élargissement des missions de sécurité à une pluralité d'acteurs.

3. Enfin, la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité du 27 décembre 2019<sup>21</sup> accorde de nouveaux pouvoirs de police aux maires. En cas de non-respect de fermeture d'un ERP, ils peuvent désormais décider d'une astreinte de 500 euros maximum par jour et de faire procéder à la fermeture de l'établissement (ce qui aurait pu être utile dans le cas précédemment évoqué). Ils peuvent également prononcer de nouvelles amendes administratives de 500 euros, et demander aux préfets de leur déléguer la police des débits de boissons.

Si ces mesures n'atténuent pour l'instant qu'à la marge la primauté du préfet en matière de sécurité, elles témoignent d'une volonté partenariale qui pourrait *in fine* mettre en péril le dernier domaine de compétence sur lequel le préfet n'était pas fragilisé depuis les lois de décentralisation.

\*

---

<sup>20</sup> Circulaire du 13 novembre 2018 relative à la mise en œuvre d'un dialogue renforcé entre l'État et les maires dans le domaine de la prévention et de la radicalisation violente.

<sup>21</sup> Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

*Ainsi, le préfet constate une nette dépossession de ses compétences juridiques à travers les lois Defferre. Sa tutelle sur les collectivités comme son autorité sur l'exécutif départemental laissent place à un contrôle de légalité peu effectif. Si le préfet reste garant de l'ordre public, et identifié comme tel, les élus locaux sont progressivement associés aux missions de sécurité.*

*Le représentant ne peut donc plus compter sur ses seuls attributs juridiques pour peser en face des collectivités, dont les compétences s'étendent à chaque nouvel acte de décentralisation. La nature de la relation entre préfet et élus devait nécessairement évoluer. D'abord affaibli, à l'autorité contestée, le préfet réinvente sa position et sa légitimité, en s'associant davantage à des politiques publiques construites et menées conjointement par l'État et les élus locaux.*

\*

\*

\*

## **IB. L'enjeu de la relation avec les collectivités : devant son autorité contestée, le préfet se mue en outil de dialogue et meneur de projets.**

\*

### **IB1. Le préfet, représentant de l'État central, est d'abord affaibli devant les collectivités.**

- ***Le préfet, une figure historique d'autorité.***

Parce qu'il survit aux différents régimes politiques depuis le Consulat, le préfet est parvenu, au fil des régimes, à imposer une autorité inédite dans son département. Illustration de la tradition centralisatrice française, il est peu de régimes démocratiques où un fonctionnaire non-élu, révocable *ad nutum*, dispose d'une telle influence sur son territoire. Cette influence est assise sur sa personnalité hybride, « *à la fois représentant du pouvoir central du département, et défenseur auprès de lui des intérêts de ses administrés* ». <sup>22</sup>

Cette autorité s'est accrue à partir de la Première Guerre mondiale et l'essor de l'interventionnisme étatique au XX<sup>ème</sup> siècle. Si des pouvoirs démocratiques locaux existent déjà, bien avant les lois Defferre, la conduite de nouvelles politiques publiques dans les départements favorise l'implantation de l'État central que le préfet représente. Sur un ton plus brutal, le président du Conseil Édouard Herriot voyait en cet élargissement du préfet, dès l'Entre-deux-guerres, l'occasion de réduire les élus locaux à « l'état de servage » <sup>23</sup>.

La réalité est plus nuancée, le préfet ayant toujours dû composer avec « ses » notables et les élus locaux au premier chef, il n'en reste pas moins que, jusqu'aux années 1980, le représentant de l'État disposait d'une autorité qu'il a perdue dans ses relations avec les collectivités.

- ***Le traumatisme de la décentralisation : le préfet en disgrâce***

Les lois de décentralisation actent l'évolution de la tradition jacobine française, et l'affirmation plus concrète d'une nouvelle légitimité locale aux côtés d'une légitimité nationale dont dépend le préfet.

Elles constituent un traumatisme pour les représentants de l'État. Au lendemain de leur adoption, le ministre de l'Intérieur organise une classique « réunion des préfets ». à l'Hôtel de Beauvau. L'un d'entre eux, anonyme, témoigne : « *Le discours du ministre de l'Intérieur se situait dans une ambiance tendue. Nous ne savions pas à quelle sauce nous allions être mangés. Tout était possible. On nous donna quelques vagues assurances de pérennité. Il y eut quelques applaudissements de courtoisie. Puis le ministre se leva et,*

---

<sup>22</sup> BURDEAU F., Histoire de l'administration française du XVIII<sup>ème</sup> au XX<sup>ème</sup> siècle, Montchrestien, 1998.

<sup>23</sup> GLEIZAL, J.-J., Le retour des préfets ?, Presses Universitaires de Grenoble, 1995.

*marquant un moment d'hésitation pour ménager ses effets, revint à son siège après quelques pas pour ajouter, l'air innocent : "oui... j'oubliais de vous dire... vous garderez vos prérogatives protocolaires et vos avantages matériels".* »<sup>24</sup> Ce ton humoristique, acide, reflète une certaine forme de malaise au sein du corps préfectoral. Devant la nouvelle puissance des élus locaux, et notamment des présidents de conseils départementaux qui les remplacent à la tête de l'exécutif local, le cérémonial reste l'une des seules marques restantes d'autorité (voir IIC.).

Au-delà des compétences juridiques, c'est donc d'un recul symbolique dont souffrent les préfets avec les lois Defferre. Ce recul est d'autant plus marquant que le titre de « préfet » est – provisoirement – délaissé. De 1982 à 1988, par un décret du 10 mai 1982<sup>25</sup>, le représentant de l'État porte désormais le nom de « commissaire de la République ». Ce titre fut employé à plusieurs reprises dans l'histoire, souvent pour accompagner des mutations institutionnelles : en 1848-1851, pour rompre avec des préfets liés à la monarchie ; en 1944-1946, pour organiser la restauration républicaine. En 1982, la volonté du gouvernement, par ce changement de titre, est de le cantonner à son seul rôle de représentation du pouvoir central – le préfet étant encore associé à une omnipotence sur les administrations publiques de toutes natures qui n'a plus lieu d'être.

Cette nouvelle appellation, qui devait s'accompagner d'une plus grande autorité sur les services déconcentrés de l'État qui s'est faite attendre (voir II.), est vécue douloureusement par le corps préfectoral. Le 1<sup>er</sup> juillet 1982, le préfet Jean-Émile Vié, plusieurs fois préfet de région et ancien directeur des Renseignements généraux, va jusqu'à publier une tribune dans *Le Monde*. Certes associé à la droite gaulliste et conseiller municipal d'opposition, il se fait le porte-voix des préfets avec ce texte qui a pour titre, éloquent, « Du préfet au commissaire de la République : le gouvernement de l'imposture ». Il y dénonce la volonté manifeste d'affaiblir le représentant de l'État dans son département.

Les nouveaux chefs d'exécutif locaux, maires et présidents de conseils, ont devant eux un commissaire de la République affaibli, qui semble délégitimé par l'État central qu'il représente.

- ***L'adaptation immédiate à cette nouvelle position***

Dès les années 1980, le représentant de l'État doit s'adapter à cette nouvelle position, répondre à ses nouvelles missions et composer avec des élus locaux bénéficiant d'une inversion du rapport de force. Cette adaptation demande des qualités nécessaires à la cohésion du système politico-administratif local, Im Tobin affirmant que « *l'institution préfectorale est pour une large part pragmatique, ambiguë et informelle* »<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> KADA, N., « Le préfet est mort, vive le préfet ! » In : La décentralisation 30 ans après. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2018.

<sup>25</sup> Décret n°82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'État dans les départements.

<sup>26</sup> op. cit.

La gestion de cette relation avec les collectivités, déjà importante, devient centrale. Le préfet doit veiller à éviter un conflit avec les élus, conflit qui n'échapperait pas à la connaissance des ministères et qui le mettrait en danger. La perte du rôle d'arbitre sur la scène locale le conduit ainsi à entreprendre des actions plus « politiques », dans le sens où le succès de son action dépend plus aujourd'hui du jeu politique avec les élus qu'auparavant. Un chef de bureau de préfecture, cité par Im Tobin, a ce témoignage assez éclairant : « *Je crois que le préfet va mettre la pédale douce ces jours-ci, avant les élections. Je pense que dans le cadre du contrôle de légalité, il ferme les yeux à l'égard des grandes personnalités.* »<sup>27</sup> Nous avons vu que le contrôle de légalité pouvait être un outil de pression du préfet, il peut aussi être un outil d'apaisement devant des collectivités désormais plus puissantes que lui.

Cette évolution immédiate des relations avec les collectivités pose la question de la nature de l'institution préfectorale : est-elle administrative ou politique ? Les mouvements de décentralisation et de déconcentration accentuent cette ambiguïté. L'émergence du nouveau rôle, non d'arbitre mais de conciliateur du préfet, n'en lève pas les interrogations.

\*

## **IB2. Le préfet devient un outil de dialogue, à capacité d'initiative renforcée.**

- ***Le préfet-conciliateur, outil de dialogue entre État et collectivités.***

Il faut considérer l'évolution, sur le temps long, de la relation du préfet vis-à-vis des collectivités. Fonctionnaire, il doit désormais composer entre un gouvernement qu'il représente et des collectivités locales élues, dotés chacun d'une légitimité propre. Si la volonté initiale de Gaston Defferre était de faire du préfet un réel représentant de l'État, et uniquement de l'État, devant les élus locaux, la réalité est différente.

Le préfet conserve à la fois sa représentation, prévue dans les textes, du pouvoir central vis-à-vis des élus de son territoire, mais aussi, dans la pratique, de son territoire vis-à-vis des ministères. Cet équilibre n'est pas facile à trouver – ce dernier rôle incombant plus naturellement aux élus. Comme l'analyse J.-C. Vacher, il a fallu que le préfet évolue vers une « *magistrature morale* »<sup>28</sup>, en conquérant d'abord une certaine respectabilité, puis en devenant une figure d'impartialité et de garantie de démocratie. En abandonnant l'approche organiquement et matériellement très « verticale » dont il bénéficiait dans ses relations avec les collectivités, il a pu devenir ce que le préfet Paul Bernard définit comme « *le préfet de la République* »<sup>29</sup>. La République est ici entendue de manière générale, prenant en compte tant

---

<sup>27</sup> *op. cit.*

<sup>28</sup> VACHER J.-C., « Le préfet français », Journées européennes des représentants territoriaux de l'État, Romwe, revus Administration, hors série, 1994, p. 34.

<sup>29</sup> BERNARD P., Le préfet de la République, le chêne et l'olivier, Economica, 1992.

l'État que les élus locaux. Cette mission, moins surplombante mais peut-être plus impartiale, participe au renouvellement de sa fonction.

Ce nouveau rôle du préfet consiste ainsi à devenir, plus qu'un simple intermédiaire, un outil de dialogue, doté d'une capacité d'initiative propre, entre État et élus locaux. Les plans État-région sont à cet égard éclairants (voir IB3.). Un autre exemple plus récent, en Seine-Saint-Denis, en témoigne.

- ***Un exemple : la réforme de l'État en Seine-Saint-Denis***

En 2018, deux députés publiaient un rapport relatif à l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis<sup>30</sup>. Sur trois politiques publiques (police, justice, éducation), les parlementaires présentent ce qu'ils considèrent être « la République en échec ». En 2019, le Premier ministre charge le préfet, pour y répondre, de constituer des groupes de travail sur chacun de ces thèmes – y ajoutant les questions de santé et d'attractivité du territoire pour les fonctionnaires. Ces groupes de travail sont composés de services de l'État et d'élus locaux. Le groupe « sécurité », par exemple, est composé d'une dizaine de maires et d'adjoints au maire, de plusieurs parlementaires, et de toute la hiérarchie policière du département – sécurité publique, police judiciaire, gendarmerie, douanes.

Le préfet, chargé d'organiser ces rencontres<sup>31</sup> et d'en tirer des propositions communes, nomme un membre du corps préfectoral par groupe, et assiste à plusieurs de ces réunions. À deux reprises, il réunit les parlementaires, les maires, le président du conseil départemental et l'ensemble des services de l'État concernés en préfecture pour livrer sa méthode. À l'issue du cycle de réunions, il fait parvenir quatre notes de propositions au Premier ministre.

Le 31 octobre 2019, le chef du gouvernement et plusieurs ministres annoncent, en préfecture, un plan pour un « État plus fort en Seine-Saint-Denis », reprenant plusieurs des pistes avancées par les groupes, dont la proposition phare reste une prime de fidélisation des fonctionnaires de 10 000 euros après cinq ans en poste sur le territoire.<sup>32</sup>

Cette initiative est unique, elle concerne un département très particulier, et ne saurait être parfaitement représentative de l'évolution de l'institution préfectorale. Toutefois, elle reste un exemple de cette nouvelle mission du préfet qui devient progressivement « par-delà ce rôle d'ambassadeur et d'avocat des populations auprès des pouvoirs centraux ... un conciliateur »<sup>33</sup>. Conciliateur, entre l'État et les élus locaux, entre l'État et les citoyens ou entre les citoyens et leurs élus, c'est bien cette fonction qui semble émerger dans le renouveau du préfet.

---

<sup>30</sup> Rapport d'information de MM. François Cornut-Gentille et Rodrigue Kokouendo, 2018.

<sup>31</sup> « Action de l'État en Seine-Saint-Denis, tirer vers le haut les standards de vie », Le Parisien, 2019.

<sup>32</sup> « Le gouvernement dévoile son plan pour la Seine-Saint-Denis », Le Monde, 2019.

<sup>33</sup> BURDEAU F., Histoire de l'administration française du XVIIIème au XXème siècle, Montchrestien, 1998.

- « *L'énigme préfectorale* » : quelle fonction du préfet devant les collectivités ?

Ce rôle de conciliateur, d'outil de dialogue, ne fait que renforcer l'ambiguïté du corps préfectoral, fonction à la fois administrative et politique – au point que le professeur Jean-Jacques Gleizal évoque une « énigme préfectorale »<sup>34</sup>.

Jusqu'ici, le préfet semblait être au croisement du « *spoil system* » (système des dépouilles) américain et du « *civil service* » britannique. Tandis que le premier considère les fonctionnaires comme liés à une législature, et souvent révoqués selon les élus, le second prône un apolitisme complet qui permet aux fonctionnaires de rester en poste au gré des alternances, et d'exercer en autogestion, dans une complète neutralité. Dans son histoire, la dimension politique du préfet peut difficilement être niée : il a participé à conforter de nouveaux régimes, républicains ou monarchistes, et il peut encore aujourd'hui être « étiqueté ». Les vagues de nouvelles nominations à l'issue des élections en attestent.

Toutefois, et paradoxalement, il est manifeste que cette évolution du rôle du préfet tende à le rapprocher du système à l'anglaise, avec une séparation de plus en plus nette entre politique et administration. Le double mouvement de décentralisation-déconcentration voulait cantonner le préfet à son unique fonction de représentant de l'État, et donc d'un certain gouvernement, qui aurait pu conduire à un *spoil system* des préfets. Au contraire, la conquête de la « *magistrature morale* » ici évoquée l'a conduit à davantage de neutralité, lui permettant d'assurer ses missions tant devant l'État que les collectivités en toute impartialité. Si Emmanuel Macron évoquait un nouveau *spoil system* durant la campagne présidentielle, celui-ci était davantage axé sur un renouvellement favorisant les compétences, et non une tendance politique. Cette proposition, qui n'a pas vraiment vu le jour, n'aurait ainsi pas remis en cause l'évolution du préfet vers davantage de neutralité.

Ce constat est évidemment à nuancer : il reste des préfets « politisés », ou du moins fortement rattachés à la figure de l'État central, et identifiés à une tendance politique par les collectivités. Les manifestations des « *gilets jaunes* » ont à cet égard en partie replacé le préfet à son rôle de représentant de l'État. Lorsqu'en novembre 2019 le préfet de police Didier Lallement lance à une manifestante « *Nous ne sommes pas dans le même camp !* », il atténue certainement l'évolution pourtant perceptible de la fonction préfectorale vers davantage d'impartialité.

\*

---

<sup>34</sup> *op. cit.*

### **IB3. Le préfet « porteur de projets » devant et avec les collectivités**

Dans cette partie, qui annonce notre développement sur la déconcentration, nous montrerons dans quelle mesure la relation du préfet avec les collectivités a évolué dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le rôle du préfet de région, sur ce sujet, est central.

- ***Le préfet « porteur de projet, négociateur et manager »<sup>35</sup>***

Dans son Bilan et avenir de la déconcentration, Gérard Marcou montre combien la déconcentration « comprise autrefois comme un substitut à la décentralisation », en est aujourd'hui, à travers la fonction préfectorale, la conséquence et le complément. L'autorité autrefois exclusivement hiérarchique du préfet bascule vers celle de « porteur de projet, négociateur et manager ».

Ce rôle est annoncé dans la loi Administration territoriale de la République<sup>36</sup>, première étape de la déconcentration, mais qui annonce en son article 1<sup>er</sup> « *L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État* », désormais sous l'autorité du préfet. De plus, l'article L. 1111-2 du CGCT dispose que les communes, départements et régions « *concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie* ». Ces définitions juridiques posent le nouveau cadre, équilibré, de mise en œuvre commune des politiques publiques.

Depuis les années 1980, le développement de la politique de la ville, le renouveau de la politique d'aménagement du territoire ou les politiques nationales de l'environnement s'inscrivent dans une logique transversale. Elles supposent de rapprocher les collectivités locales, les diverses administrations de l'État et les partenaires privés. La conduite collective de ces politiques s'est traduite par de nouvelles attributions pour les préfets de région et de département, en raison de la centralité que leur confère leur position institutionnelle.

Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig<sup>37</sup> parlent d'une « nodalité » - soit la centralité de la fonction – du préfet, qui est précieuse dans une conception de gestion territoriale plus indirecte, basée sur « *l'institutionnalisation de l'action collective* ». La contractualisation de l'action administrative permet ainsi au représentant de l'État de superviser des projets territoriaux ou politiques publiques d'ampleur, à travers de nouveaux outils.

- ***De nouveaux outils pour le préfet dans ses relations avec les collectivités***

---

<sup>35</sup> MARCOU G., Bilan et avenir de la déconcentration, Annuaire des Collectivités Locales, 2002.

<sup>36</sup> Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

<sup>37</sup> DURAN P. et THOENING, J.-C. De la régulation croisée à l'institutionnalisation de l'action collective, 1996.

Ainsi, c'est à travers les politiques contractuelles, entre État et collectivités, que cette nouvelle gestion publique est principalement mise en œuvre : contrats de plan État-région, contrats d'agglomération, contrats de ville ou liés à la politique de la ville.

L'exemple le plus significatif reste sans doute les contrats de plan État-région. Ils désignent des documents par lesquels l'État et une région s'engagent à une conduite et à un financement communs de projets d'aménagement du territoire d'envergure, souvent infrastructurels ou à l'appui de filières d'avenir. D'une durée de six ans, ils ont été plusieurs fois réformés depuis leur mise en place par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification – ils sont brièvement renommés « contrats de projets État-Région » entre 2006 et 2014.

Durant les négociations, comme c'est le cas en 2020 pour les contrats 2021-2027, le préfet de région rencontre le président du conseil régional pour définir les thématiques qui seront intégrées dans le contrat. C'est ensuite au secrétaire général aux affaires régionales (SGAR), qui représente le préfet de région, de conclure ces négociations – selon un mandat défini par le Premier ministre et sur proposition du Commissariat général à l'égalité des territoires, remplacé en 2020 par l'Agence nationale de cohésion des territoires. À l'issue de cette négociation faisant intervenir une pluralité d'acteurs, le SGAR est chargé d'assurer la bonne application du contrat auprès des conseils régionaux, et d'en tirer le bilan à l'issue. Membre du corps préfectoral, le SGAR – qui exerce sous l'autorité du préfet et qui lui rend compte en permanence – a ainsi vu ses prérogatives renforcées. Il est également chargé, toujours sous l'autorité du préfet, de la gestion des fonds européens sur le territoire régional (FEDER, FSE, FEADER) lorsque les régions n'ont pas demandé cette qualité de gestion au titre de la loi MAPTAM.

Ici, le renforcement du préfet dans ses relations avec les collectivités se mesure donc à l'échelle du préfet de région : celui-ci, à l'assise confortée sur les administrations régionales et départementales par les décrets de 2004 et 2010 (voir IIB.), est un acteur majeur du renouvellement de la fonction préfectorale, et incarne certainement le mieux cette nouvelle mission de « porteur de projet, négociateur et manager » qu'évoque Gérard Marcou.

Un autre exemple de cette gestion commune, à l'échelle du préfet de département cette fois-ci, concerne la politique de la ville. La loi du 10 juillet 1989 crée les contrats de ville. Ils prévoient la réalisation de projets en intervenant sur différentes thématiques dont l'habitat ou les services sociaux. Plusieurs fois réformé, ce type de contrat favorisant la cohésion sociale a été intégré en 2015 aux quartiers prioritaires de la politique de la ville. La Seine-Saint-Denis est le premier département en la matière, et le rôle de la préfète déléguée à l'égalité des chances y est déterminant. Sur la base d'une négociation avec les communes ou intercommunalités, en lien avec le ministère de la Cohésion des territoires, elle détermine la répartition des subventions aux acteurs concernés. C'est dans ce cadre qu'interviennent les

« délégués du préfet », créés par une circulaire de 2008<sup>38</sup>. Particulièrement actifs sur les dispositifs de politique de la ville, ces délégués sont sous l'autorité de la préfète déléguée, et représentent le préfet auprès des associations et élus locaux.

\*

*Ainsi, au-delà des répartitions de compétences entre État et collectivités dans les territoires, et donc des conséquences juridiques de la décentralisation, c'est ici le développement de nouvelles politiques publiques et modalités d'action qui ont renouvelé le rôle du préfet. S'il reste quotidiennement en lien avec les administrations centrales, il est doté d'une capacité d'initiative et de gestion renforcée, notamment à travers la contractualisation (contrats de plan État-région, politique de la ville, exemple de la réforme de l'État en Seine-Saint-Denis). Le préfet, outil de dialogue et meneur de projets, a ainsi reconstruit sa position auprès des collectivités.*

*Toutefois, si l'évolution ici décrite traduit une adaptation salutaire au resserrement de ses compétences juridiques devant les collectivités, elle ne marque pas pour autant un renforcement du représentant dans l'État : malgré ce renouvellement, il est incontestable que le préfet reste affaibli par les lois de décentralisation.*

*La déconcentration vient rééquilibrer ce constat et fonder le « nouveau » préfet du XXI<sup>ème</sup> siècle. Parce qu'il dirige plus fermement les services déconcentrés, parce que le préfet de région acquiert une influence notable dans la nouvelle organisation étatique, et parce qu'il reste une figure incomparable dans les représentations, le préfet sort certainement grandi du mouvement de réformes institutionnelles engagées depuis les années 1980.*

\*

\*

\*

---

<sup>38</sup> Circulaire interministérielle no CGET/DVCU/2017/114 du 21 avril 2017 relative aux missions, aux conditions d'exercice, aux modalités d'accompagnement et à la gestion administrative des délégués du préfet

## **II. Le préfet dans la déconcentration : une nouvelle autorité sur l'État local, une nouvelle responsabilité devant les citoyens.**

*Trois enjeux sont ici présentés. En premier lieu, le préfet exerce une autorité croissante sur les services déconcentrés. Alors qu'il n'avait qu'un rôle de coordination des services présents sur son territoire - qui, en réalité, rendaient surtout compte aux administrations centrales - le principe juridique de sa direction est désormais posé. Cette évolution intervient progressivement, et sera confortée par le renouvellement des agents et des pratiques. La rationalisation des services déconcentrés et leur regroupement, principalement issus de la révision générale des politiques publiques, clarifient son autorité sur des entités réduites. Plus récemment, les conclusions du Grand débat national, le droit de dérogation à la réglementation nationale et la loi « 3D » (décentralisation, déconcentration, différenciation) s'inscrivent pleinement dans cette philosophie. La volonté de placer le préfet à la tête de l'État local est ainsi d'actualité.*

*En second lieu, il convient d'évoquer l'innovation majeure que constitue, au sein du corps préfectoral comme dans l'administration, la montée en puissance du préfet de région. Innovation historique - puisque le préfet apparaît sous le Consulat sur un territoire divisé en départements par les révolutionnaires - l'idée d'un préfet au-dessus des préfets sur la base d'un nouvel échelon territorial n'allait pas de soi. Innovation juridique et pratique, car la régionalisation de l'administration consacre le rôle majeur du préfet de région, qui conquiert progressivement son autorité sur les préfets de départements, sa direction des services déconcentrés régionaux et son influence auprès des élus locaux.*

*En dernier lieu, le préfet reste un enjeu de représentations. Fonctionnaire « d'une autre essence » (Bernard Lavaron), il occupe une place à part tant dans l'administration qu'auprès des citoyens. Bousculé par les lois Defferre, il n'a pas pour autant perdu son prestige et son autorité symbolique au sein de la structure administrative. Son lien particulier avec le gouvernement et ses propres agents, le poids du protocole et même son caractère de « fusible » illustrent une fonction loin d'être banalisée. Auprès des citoyens, le préfet contemporain est l'héritier d'un corps à part, qui a vu dans ses rangs des préfets voués à asseoir un régime, mais aussi des préfets combattants, résistants, martyrs même. Incarnation et défenseur de la République, le préfet tâche aujourd'hui de préserver ces représentations, qui semblent d'autant plus indispensables à l'heure de la fracture territoriale et de l'« Archipel français » (Jérôme Fourquet). Le bureau de la représentation de l'État, au sein des préfetures, est à ce titre essentiel.*

\*

## IIA. L'enjeu de l'autorité sur les services déconcentrés : le préfet à la tête de l'État local.

\*

### IIA1. Tardive et inachevée, la première étape de déconcentration ne suffit pas à adapter le préfet à la décentralisation.

- *Une volonté juridique de renforcer le préfet sur les administrations*

Lors de la présentation des lois qui portent désormais son nom, le ministre Defferre annonce ce qu'il considère être comme le corollaire du processus de décentralisation : « *Le préfet, libéré de l'exécutif local, est totalement disponible pour l'intérêt national : il a la charge des affaires de l'État, rien que l'État, mais de tout l'État.* » La déconcentration, qui consiste à transférer des compétences au sein de la même personne morale qu'est l'État, doit ainsi accompagner le transfert de compétences aux collectivités locales. Un double phénomène est ainsi à l'œuvre : d'une part, les administrations centrales délèguent des capacités d'initiative accrues à leurs services déployés sur leur territoire ; d'autre part, le représentant de l'État voit son autorité renforcée sur ces mêmes services pour piloter plus efficacement l'action de l'État central dans son département.

Le décret du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République – qui succèdent aux préfets – pose la première pierre de ce mouvement, dont la philosophie est affirmée à l'article 1<sup>er</sup> : « *Le représentant de l'État dans le département porte le titre de commissaire de la République. Il est dépositaire de l'autorité de l'État dans le département. Délégué du Gouvernement, il est le représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres. Il dirige sous leur autorité les services des administrations civiles de l'État, dans les conditions définies par le présent décret.* » Ce premier texte n'est pas un acte de déconcentration en tant que tel – il n'octroie pas de nouvelles compétences aux services – mais il refonde les relations entre préfet et administrations déconcentrées. Alors que le décret de 1964<sup>39</sup> disposait que le préfet « anime » ces services, il les « dirige » désormais. Cette sémantique administrative semble anodine mais amorce une reprise en main qui s'étendra jusqu'à aujourd'hui. Dans la pratique, elle tardera à être pleinement effective (voir ci-dessous).

Au-delà de cette évolution, le décret de 1982 reste finalement maigre en matière de déconcentration, contrairement aux ambitions de Gaston Defferre. L'administration d'État n'est ni réformée ni renforcée dans les années 1980, et se trouve décontenancée devant des collectivités locales prenant possession de leurs nouvelles compétences. Il faudra attendre 10 ans pour que la déconcentration rattrape, timidement, son retard sur la décentralisation.

---

<sup>39</sup> Décret n°64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative.

En 1992, le Parlement vote la loi relative à l'administration territoriale de la République, dite loi ATR<sup>40</sup>. Ce texte refonde l'organisation et la répartition de l'action de l'État. Il renforce l'échelon déconcentré, objet du Titre Ier de la loi. Tandis que les administrations centrales ont désormais en charge les seules missions présentant « un caractère national » (article 2), les services déconcentrés deviennent l'échelon de droit commun de l'action administrative. Par ailleurs, il faut noter que c'est la loi ATR qui requalifie les services « extérieurs » en services « déconcentrés », formule certainement plus inclusive pour ces directions départementales des ministères. Il faut également relever que l'intervention du législateur peut surprendre sur ce sujet : le gouvernement, par l'exercice de son pouvoir réglementaire, est normalement chargé de l'organisation de ses services, respectant la jurisprudence Arrighi (1936) du Conseil d'État. Certains considéraient alors qu'elle témoignait d'une incapacité de l'État à réformer ses propres structures. D'autres, compte tenu de l'importance de la loi, s'approprièrent la formule de Michel Crozier selon laquelle « *on ne réforme pas l'administration française par décret* »<sup>41</sup>.

En réalité, c'est surtout le décret du 1<sup>er</sup> 1992 portant charte de déconcentration<sup>42</sup> qui expose explicitement cette nouvelle organisation : « *La déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'État* » (article 1<sup>er</sup>). Les administrations locales constituent l'ossature de la République ; l'échelon central conserve les missions de conception, de coordination et de réglementation. L'article 11 de cette première charte dispose également : « *Le préfet peut fixer, après consultation des chefs des services déconcentrés de l'État concernés, les moyens affectés à des actions communes à ces services.* » Plus qu'une coordination, le texte consacre une intervention directe du préfet dans leurs différentes tâches.

S'ajoutent enfin, à cette nouvelle organisation refondée juridiquement dans les années 1990, les décrets de déconcentration des décisions individuelles. Tandis que le décret du 15 janvier 1997<sup>43</sup> donne compétence au préfet pour les décisions administratives individuelles prises au titre des 4200 régimes d'autorisation existants, vingt-six décrets pris entre le 19 et le 24 décembre 1997 déconcentrent près de six cent procédures. Elles représentent, par an, plusieurs milliers d'actes administratifs. Le préfet de département dispose désormais d'une compétence de principe en matière de décisions individuelles. Les exceptions – au profit des ministres ou autres autorités – doivent être inscrites par décret en Conseil d'État, et proposées au Conseil des ministres si une compétence de l'échelon central doit être retenue. Ces nouveaux outils ont été fournis par le Gouvernement d'Alain Juppé, qui avait affirmé vouloir rendre le processus de déconcentration « *irréversible* ». Le Premier ministre affirmait que les services déconcentrés ne seraient plus les « *exécutants* » mais les « *opérateurs* » des politiques publiques.

---

<sup>40</sup> Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

<sup>41</sup> Formule dérivée de son ouvrage *On ne change pas la société française par décret*, Grasset, 1990.

<sup>42</sup> Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

<sup>43</sup> Décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles.

Cette liste de textes juridiques des années 1990 intervient toutefois tardivement. Les collectivités territoriales ont déjà pris possession de leurs compétences, qu'elles exercent de plus en plus habilement. Si le préfet dispose juridiquement d'une influence renforcée, cette autorité sur les services déconcentrés est à nuancer dans la pratique. Elle prendra des années - et de nouvelles étapes de déconcentration - avant d'intervenir réellement.

- ***Dans la pratique, l'autorité du préfet sur les services n'est pas automatique***

Lorsqu'il publie, en 1997, Le préfet dans la décentralisation, Im Tobin décrit cette difficulté du préfet à faire valoir son autorité sur une administration territoriale encore bouleversée par la décentralisation. Chaque service administratif a ses propres coutumes, ses propres habitudes, et dispose d'un domaine d'intervention exclusif. Les fonctionnaires appartenant à ces services peuvent d'ailleurs être bien plus nombreux que les fonctionnaires de préfecture. Dans cette première étape de déconcentration, dans les années 1990, Im Tobin identifie trois différentes catégories de services qui empêchent le préfet d'asseoir sa nouvelle direction : les services intégrés sous l'autorité du préfet, les services en partie indépendants du préfet et les services complètement indépendants du préfet.

1. Les services statutairement plus intégrés dans la hiérarchie préfectorale sont, en réalité, les « abandonnés ». Il s'agit surtout des services dont les compétences sont peu à peu transférées aux collectivités. La direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) n'est pas supprimée après les lois de décentralisation : sous l'autorité du préfet, elle n'a toutefois plus aucune influence sur le conseil général, qui a désormais compétence en la matière et qui dispose de son propre service. Ses effectifs et attributions diminueront progressivement, avant que la RGPP ne les supprime définitivement en 2010. Alors que ces services avaient, avant la décentralisation, une enveloppe budgétaire à distribuer aux collectivités pour promouvoir la politique de son ministère, les crédits sont désormais englobés dans les « dotations globalisées ». Ainsi, la DDASS ne peut témoigner d'une autorité supplémentaire du préfet sur l'administration territoriale.

2. Les services en partie indépendants du préfet sont les « hésitants ». Ils se caractérisent par la mise à disposition de son personnel auprès du conseil général, un certain esprit de corps conjugué à une technicité poussée, et une habitude de travailler pour le compte des collectivités locales. Il est naturellement plus difficile, pour cette catégorie, de faire valoir la nouvelle autorité du préfet. L'exemple le plus significatif est alors la Direction départementale de l'équipement (DDE). Son appui aux collectivités est déterminant. Il s'agit, par exemple, de conseiller sur la longueur des routes à entretenir. Sur ce sujet, comment le préfet aurait-il pu s'imposer devant un service qui répond directement à son ministère, et en lien permanent avec les élus ? L'évolution a tout de même eu lieu : d'une part, avec le recrutement par les collectivités de services techniques de plus en plus performants (la DDE devenant moins indispensable à leurs yeux) ; d'autre part, avec l'intégration des DDE aux nouvelles directions départementales des territoires (DDT) dans les années 2010 (voir IIA2.). Le recours à la contractualisation, par les collectivités, conduira également à affaiblir ces services déconcentrés qui rechignaient à accepter l'autorité du préfet.

3. Les services complètement indépendants du préfet sont, paradoxalement, les plus coopératifs. Il s'agit principalement de l'inspection académique, des services fiscaux et du trésorier payeur-général. Ils ne sont pas sous l'autorité du préfet, et n'intègrent donc pas formellement le mouvement que nous décrivons. Au contraire, certains bureaux de préfecture sont complètement dépendants de ces services déconcentrés pour analyser certains actes administratifs, faute de technicité des agents de la préfecture – c'est le cas du contrôle budgétaire ou des finances.

Ces trois catégories de services illustrent combien le préfet peine à imposer la « direction » que la charte de déconcentration lui attribue.

Plus généralement, il lui revient de maîtriser les court-circuit envisageables à deux niveaux : entre les administrations centrales et les services déconcentrés ; et entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés. Il doit faire usage de ses différents outils pour intégrer ces services sous son autorité.

- ***L'effet limité des moyens à la disposition du préfet pour asseoir son autorité***

Trois moyens pratiques sont à relever pour assurer, dans les faits, l'autorité du préfet sur les chefs de services : le courrier, la maîtrise des dépenses, l'influence sur les carrières.<sup>44</sup>

1. Le courrier. L'article 18 du décret de 1982 dispose que « *Le commissaire de la République est destinataire de toutes les correspondances, qu'elle qu'en soit la forme, émanant des administrations centrales ou des services régionaux de l'État et adressées aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, ainsi qu'aux services, organismes et agents relevant de l'État.* » Théoriquement, tout doit ainsi passer par la préfecture. L'importance des « services du courrier » des préfectures est ici centrale : ils permettent au préfet de – théoriquement – maîtriser des court-circuit qui conduiraient à des décisions outrepassant son autorité, et lui assurer un droit de regard sur les relations entre services et administrations centrales, et services et collectivités.

Dans la pratique, deux difficultés se sont présentées. D'abord, les services du courrier sont vite débordés et la surveillance du préfet s'en trouve limitée. Ensuite, les moyens de communication moderne – emails principalement – favorisent les stratégies de court-circuit que les administrations centrales, souvent contrariées d'être épiées par les préfectures, sont susceptibles d'encourager.

2. La maîtrise des dépenses. L'article 15 du même décret dispose que « *Le commissaire de la République est l'unique ordonnateur secondaire des services extérieurs des administrations civiles de l'État dans le département.* » Cet outil est essentiel, et plus efficace, pour assurer au préfet la direction de ses services déconcentrés. Par cette qualité d'unique ordonnateur secondaire, le préfet est naturellement conduit à déléguer sa signature

---

<sup>44</sup> Ces éléments sont présentés dans l'enquête d'Im Tobin.

aux chefs de service, ne pouvant ordonner seul l'ensemble des dépenses. Toutefois, il a la possibilité de réviser cette délégation chaque année : cette révision lui assure une autorité plus importante. Dans les faits, il arrive souvent que les délégations de signature ne fassent même pas l'objet de modification en cas de remplacement du préfet. Cet outil utile, mais donc limité dans la pratique.

**3. Le déroulement des carrières.** Enfin, le préfet dispose malgré tout d'une influence sur le déroulement de la carrière des chefs de services déconcentrés sous son autorité. Cette influence se matérialise par le pouvoir de noter, chaque année, les chefs de service, notation qui sera ensuite transmise aux ministères dont ils dépendent. Dans les faits, ces dispositifs peuvent rester purement formels, si bien qu'un chef de service, cité par Im Tobin, affirme : « *Le préfet ne nous donne pas de notation annuelle, non. C'est le ministre.* »

En somme, les outils dont dispose le préfet en vue d'assurer son autorité sur les chefs de services s'avèrent quasiment caducs dans la pratique. La philosophie de cette première étape de déconcentration, qui voulait rassembler sous la direction du préfet des services déconcentrés renforcés, n'est pas concrètement mise en œuvre. L'évolution dans le temps des pratiques, le renouvellement des agents et la transformation des services y contribueront bien davantage.

\*

## **IIA2. Le renouvellement des personnes et des pratiques, la rationalisation des administrations et la poursuite de la déconcentration donnent corps au nouveau rôle du préfet.**

\*

- ***Le renouvellement des personnes et des pratiques***

Nous avons vu, notamment à travers les travaux d'Im Tobin, que l'autorité du préfet sur les services déconcentrés, aux prérogatives désormais accrues, peinait à se manifester dans les faits. Les habitudes persistent, et les services déconcentrés conservent leur autonomie. Les faibles outils (correspondance, dépenses, notation) à la disposition du préfet n'y changent pas grand-chose.

Ce constat pourrait être à nuancer aujourd'hui, tant le préfet semble avoir repris le pas sur ses administrations déconcentrées. Cette évolution repose avant tout sur une intuition, qu'il est difficile de démontrer pour deux raisons. D'une part, les récents travaux de sociologie administrative sont assez silencieux sur ce sujet. Comme le constate Jean-Michel Eymeri-Douzans, « *on doit constater avec surprise un désintérêt manifeste pour l'institution*

« *post-décentralisation* » (à l'exception de la littérature juridique) »<sup>45</sup> - littérature juridique qui nous intéresse moins dans la mesure où nous tâchons ici d'analyser les pratiques. D'autre part, même si ces travaux étaient réalisés, il faut admettre que l'autorité d'un préfet sur un service déconcentré est difficile mesurable – il faudrait s'appuyer, non pas sur le nombre d'actes signés par le préfet (qui l'étaient déjà dans les années 1990), mais sur des témoignages nombreux et récents de préfets, chefs de services déconcentrés et agents.

Toutefois, sur la base d'une expérience en Seine-Saint-Denis, ainsi que de pratiques évoquées ci-dessous, il semblerait que celles-ci aient évolué depuis trente ans. Une première raison relève de la logique : le constat posé par Im Tobin s'appuie sur la persistance d'habitudes, de coutumes tant des administrations déconcentrées (qui préféreraient traiter directement avec élus ou ministères) que des préfets (peu coutumiers à exercer leur autorité sur toute l'administration déconcentrée). Cette analyse, formulée en 1997, est à nuancer dans la mesure où ces habitudes ont pu évoluer.

En effet, la quasi-totalité des préfets aujourd'hui en poste ont été nommés au plus tôt dans les années 2000. Ils ont ainsi pris leurs fonctions une fois le double-mouvement de décentralisation-déconcentration solidement amorcé. Leur carrière se poursuit dans un contexte de renforcement de leurs prérogatives, tant dans les discours que les textes juridiques, et ce depuis la fin des années 2000. Il semble naturel que les pratiques qui prévalaient aient été dépassées. Il en va de même pour les agents de services déconcentrés, qui intégrèrent progressivement la nouvelle autorité du préfet – que ce soit en école d'administration ou sur le terrain – et à la respecter.

Ensuite, dans la pratique, cette autorité accrue du préfet sur les services déconcentrés a certainement progressé dans le cadre de la rationalisation des services déconcentrés, amorcée avec la révision générale des politiques publiques (RGPP). Le préfet a tiré profit de ce mouvement de réorganisation administrative.

- ***La réorganisation de l'administration territoriale, une aubaine pour le préfet***

La réforme de l'administration territoriale de l'État (« Réate ») s'inscrit dans la RGPP, et est matérialisée par deux circulaires du Premier ministre des 7 juillet et 31 décembre 2008. La nouvelle structure est ainsi mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Cette réforme part du constat de l'éclatement de l'administration territoriale de l'État déployée sur le territoire, comprenant plus d'un million d'agents (hors fonctionnaires de l'Éducation nationale) et membres de services jusqu'alors répartis en 35 délégations ou directions. Au-delà de la structuration régionale (voir IIB.), la circulaire du 7 juillet pose le double-objectif suivant : une recherche de performance et d'économie dans la nouvelle organisation de l'État (avec regroupements et mutualisations) ; un renforcement de la

---

<sup>45</sup> EYMERI-DOUZANS J.-M. et TANGUY G., « Figures du préfet. Une comparaison européenne », Colloque du groupe « Sociologie de l'État : Réformes & Résilience », 2011.

déconcentration par le resserrement du nombre de services, autour du préfet dont la prépondérance est rappelée : « *les directions départementales interministérielles sont des services déconcentrés de l'État relevant du Premier ministre, placés sous l'autorité du préfet de département.* »<sup>46</sup>

Concrètement, l'échelon départemental est désormais réorganisé autour de deux directions : la direction départementale de la protection des populations (DDPP) et la direction départementale des territoires (DDT). Peut s'y ajouter, pour certains territoires, une direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) justifiée par l'importance démographique ou les enjeux particuliers de politique de la ville. Il faut ajouter, à ces directions départementales, les antennes départementales qui relèvent des directions régionales mais qui sont sous l'autorité du préfet de département.

L'interministérialité et la clarification de la chaîne hiérarchique constituent incontestablement une aubaine pour le préfet. D'abord, alors que chaque service déconcentré relevait souvent d'un même ministère, ce qui confortait les relations exclusives entre administrations centrales et services, cette nouvelle organisation rend désormais plus difficile l'exclusion du préfet. Ensuite, la mise en place de deux ou trois directeurs départementaux, assortis de quelques chefs départementaux de services régionaux (comme les agences régionales de santé), facilitent les rapports hiérarchiques. Le collège des chefs de service, réuni chaque semaine, rend plus facilement compte au préfet qui fait lui-même parvenir plus aisément ses instructions.

- ***L'autorité sur les services déconcentrés en Seine-Saint-Denis***

En Seine-Saint-Denis, le préfet ne dérogeait pas à la règle et assurait la présidence du collège hebdomadaire des chefs de services. Il souhaitait qu'à chacune de ces réunions soit évoqué un sujet précis, sur lequel il pouvait rendre ses arbitrages. En avril 2019, un collège avait pour objet les « mises à l'abri », soit la politique d'hébergement d'urgence, sujet majeur en Seine-Saint-Denis. Le préfet, ancien directeur de cabinet du ministre de la Santé, attachait une importance toute particulière à la prévention, il demanda une expertise médicale systématique avant chaque hébergement. Lorsqu'il constata que le responsable départemental de l'Agence régionale de santé n'était pas à la table, il s'exclama : « L'ARS n'est pas là ? Extraordinaire ! », et un long silence s'en suivit. Je crus comprendre par la suite que ce directeur eut l'occasion de regretter son absence.

Dans la même logique, l'une de mes missions était la réalisation du « dossier territorial » de la Seine-Saint-Denis. Ce dossier, généralement confié aux stagiaires, est un document d'une centaine de pages qui vise à présenter les caractéristiques essentielles du département ainsi que les politiques publiques mises en œuvre. Il est souvent remis aux

---

<sup>46</sup> Article 1er du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

ministres la veille de leurs déplacements sur le territoire. Pour ce travail, j'eus bien sûr à contacter les services déconcentrés. Constatant ma difficulté à réunir les informations nécessaires auprès d'eux, qui s'enquièrent assez peu des demandes d'un stagiaire de préfecture, j'en fis part à un sous-préfet qui m'affirma « Dis que tu les contactes de la part du préfet et tu auras tes éléments dans l'heure ». De fait, j'ai pu ensuite constater tout au long de mon stage qu'un mail labellisé « de la part du préfet » aux services déconcentrés était gage d'efficacité.

Ces quelques éléments me firent comprendre combien l'autorité du préfet sur ses services n'est pas une vue de l'esprit, ou une formule juridique. Si cette autorité dépend bien sûr de la personnalité du préfet, l'évolution des pratiques et la rationalisation des services tend globalement à matérialiser cette direction complète de l'État territorial par son représentant.

\*

### **IIA3. Un mouvement accéléré depuis 2015 : l'autorité du préfet est amenée à s'étendre.**

\*

En 2014 et 2015, de profondes réformes de l'organisation territoriale de la République sont engagées. Contrairement au premier acte des années 1980, cette nouvelle étape de décentralisation est menée concomitamment avec une déconcentration renforcée. Depuis 2015, le besoin de proximité exprimé participe à transférer la décision administrative et la capacité d'initiative aux administrations déconcentrées, selon les particularités de leurs territoires. En effet, les nouvelles réformes s'inscrivent dans une perspective de « modularité » ou « différenciation », qui responsabilise naturellement les préfets, en charge de déterminer ces distinctions.

#### **• *La réorganisation territoriale renouvelle la déconcentration***

Les lois MAPTAM<sup>47</sup> et NOTRe<sup>48</sup> s'accompagnent d'un décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, renouvelant celle de 1992.

La charte introduit le principe de « modularité ». Lors de sa présentation, il est indiqué que l'État tâchera désormais d'administrer le territoire « *dans une relation de proximité avec les Français, pour s'adapter à leur réalité, qui n'est pas identique en tout point du pays.* »<sup>49</sup> La charte de 2015 pose ainsi la nouvelle philosophie de la déconcentration : alors qu'elle participait jusqu'ici à transférer des compétences sans distinction aux services, une capacité d'initiative est promue pour adapter l'action administrative aux particularités locales. Cette capacité d'adaptation est confiée au préfet.

---

<sup>47</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

<sup>48</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>49</sup> Présentation du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

Cette charte prévoit ainsi que le préfet, dans sa circonscription administrative, organise les mutualisations entre directions. Ils ont la possibilité d'inclure des établissements publics de l'État, si ces derniers ont un échelon territorial, dans cette mutualisation et suivant des modalités prévues par convention. L'article 15 de la charte dispose également que « *le préfet, ou, par délégation, un sous-préfet ou un chef de service déconcentré de l'État, peut être désigné délégué territorial d'un établissement public de l'État* ». Cette disposition, à l'heure de l'« agencification » de l'action administrative, est essentielle. Après les services déconcentrés dépendant directement des ministères, ce sont désormais ces nouveaux outils d'action publique qui répondent au préfet.

Dans cette logique, le préfet est désigné référent territorial de l'Agence nationale de cohésion des territoires en 2019. Cette fonction lui permet de conduire des projets locaux dans de nombreux domaines touchant particulièrement à l'aménagement et la politique de la ville.

- ***Une philosophie accélérée depuis 2017***

Depuis 2017, dans le sillage de cette nouvelle étape, la déconcentration connaît un approfondissement inédit. Le cadre est posé par deux circulaires du Premier ministre du 24 juillet 2018<sup>50</sup>. Elles présentent un ensemble de mesures remodelant l'organisation des services déconcentrés de l'État et de ses opérateurs. D'une part, le Premier ministre insiste sur la nécessité d'accomplir la réorganisation différenciée des services : fusions entre DDI d'un même département, délégation de compétence confiée à une DDI d'un autre département, mutualisations immobilières, etc. Surtout, elle demande la généralisation de secrétariats généraux communs entre DDI, préfecture, sous-préfecture, voire les services des finances publiques et de l'Éducation nationale. Ces mutualisations concerneraient l'immobilier, l'informatique, les achats, et éventuellement les ressources humaines. Ce regroupement sous l'égide de la préfecture, progressivement mis en place, ne peut que participer à une assise plus solide du préfet sur son État local.

D'autre part, la seconde circulaire encourage les services centraux à déconcentrer « un maximum de décisions et d'actes de gestion ». Des dizaines de décrets de déconcentration des décisions ont effectivement transféré des compétences en 2019 et 2020. On peut citer le décret du 18 décembre 2019, par lequel le ministre de l'intérieur transfère aux préfets les décisions d'autorisation de production d'engins explosifs à usage civil ainsi que les décisions d'homologation des circuits de grande vitesse. Ces décrets représentent une nouvelle responsabilité immédiate du préfet sur de nombreux sujets, que ces décisions soient prises directement par lui ou par les services déconcentrés qu'il supervise désormais plus fermement.

---

<sup>50</sup> Circulaires n°6029/SG et n°6030/SG du 24 juillet 2018 relatives à l'organisation territoriale des services publics.

Cette capacité d'initiative du préfet se traduit également par un droit de dérogation à la réglementation nationale reconnu au préfet<sup>51</sup>. Par décret du 29 décembre 2017, à titre expérimental, certains préfets de région et de département se sont vu reconnaître le droit à « *déroger à des normes arrêtés par l'administration de l'État* ». Sur sept domaines d'action publique (aménagement du territoire, environnement, emploi et activité économique, etc.), le préfet peut ainsi, de façon inédite, déroger à la réglementation nationale. Durant cette période d'expérimentation, 183 arrêtés dérogatoires ont été signés. À titre d'exemple, en 2018, le préfet de la Mayenne a assoupli la norme administrative pour permettre aux élèves d'une école inondée d'effectuer leur rentrée dans des locaux préfabriqués.

Cette capacité dérogatoire a été élargie à l'ensemble du territoire, et donc à l'ensemble des préfets en poste, par décret du 8 avril 2020. Considérée par le ministre de l'Intérieur comme une mesure « *appréciée, opérationnelle, utile* », elle semble d'autant plus bienvenue durant la crise sanitaire dans la mesure où elle sera, selon Christophe Castaner<sup>52</sup>, « *un outil pour les préfets qui aidera à la sortie de crise. Cela leur donnera des marges de manœuvre renforcées.* »

- ***Le préfet, incarnation de la nouvelle action administrative ?***

Ce droit à l'expérimentation parachève la nouvelle philosophie de l'action administrative, selon laquelle l'administration doit répondre au besoin de proximité exprimé par les citoyens. Lors de sa conférence de presse à l'issue du Grand débat national du 25 avril 2019, le président de la République affirmait « *je veux que dans chaque département, on ait maintenant une grande clarté autour du préfet avec tous les services de l'État ainsi coordonnés qui puissent répondre aux aspirations du territoire* ». De cette administration « proche » ne peut déboucher qu'un nouveau renforcement du représentant de l'État dans les territoires, au détriment des ministères et administrations centrales.

Dans les textes, la circulaire du 12 juin 2019<sup>53</sup> relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État exprime de cette nouvelle philosophie. « *Sur la base du Grand débat national* », la circulaire transmise aux ministres, directeurs d'administrations centrales et préfets propose en son titre II de « *rassembler l'État déconcentré autour du préfet, garant de la cohérence l'action de l'État au profit des territoires* ». Le Premier ministre complète : « *L'homogénéité tient à ce que, autour du préfet – dont le rôle à l'échelle départementale sera renforcée – les responsables des services et établissements publics de l'État forment un collège rassemblé* ». La loi « 3D » (décentralisation, déconcentration, différenciation), suspendue en raison de la crise du Covid-19, devrait accélérer ce processus. Après trente ans de déconcentration, la réorganisation de l'administration territoriale semble avoir son « vainqueur » désigné : le préfet.

---

<sup>51</sup> Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

<sup>52</sup> « Les préfets pourront déroger à la réglementation nationale », Le Monde, 2020.

<sup>53</sup> Circulaire n° 6092-SG du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat.

Cet enjeu désormais présenté, une proposition mérite d'être relevée. Le préfet reste sous l'autorité du ministre de l'Intérieur depuis la loi de pluviôse. Mais dans la mesure où il s'intéresse désormais à davantage de sujets que l'ordre public, et représente chacun des membres du gouvernement, cette tutelle pourrait être interrogée. Dès 2000, le rapport du sénateur Michel Mercier « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité », évoquait une possible évolution. « *Le rattachement du corps préfectoral au Premier ministre pourrait permettre de mieux affirmer son caractère interministériel. Dans cette conception, le rattachement au ministère de l'Intérieur ne se justifie plus que par des raisons historiques, lorsque les missions du préfet consistaient avant tout à faire respecter l'ordre public.* »<sup>54</sup> De fait, pour que le préfet soit véritablement le chef de l'État local, l'affiliation au chef du gouvernement clarifierait son nouveau rôle, tant dans l'administration qu'auprès des citoyens.

\*

*Ainsi, l'autorité sur les services déconcentrés et la reconnaissance de sa direction sur les services de l'État s'est opérée progressivement. Cette nouvelle autorité reste l'argument essentiel d'un renforcement du préfet depuis les lois Defferre.*

*Cette philosophie, qui était déjà évoquée par Gaston Defferre, est inscrite dès les premiers textes de déconcentration. Elle le sera davantage à chaque nouvelle étape, jusqu'aux lois « 3D » et « ASAP » de 2020. Cette prééminence juridique au sein de son département n'allait pas de soi dans la pratique. Il aura fallu plusieurs années, voire plusieurs décennies, et un profond renouvellement des personnes et des coutumes pour que le préfet devienne ce réel, et identifié, chef de l'État local. Bien entendu, comme nous l'avons évoqué, un travail de recherche et d'enquête d'ordre sociologique<sup>55</sup>, au sein des préfetures et des services, serait bienvenu pour compléter ce constat. Il est certain que les années 2020, compte tenu des récentes réformes, iront dans son sens.*

*L'une des composantes de cette transformation du corps préfectoral réside également dans la nouvelle place acquise par le préfet de région. Innovation au sein de l'institution, et démonstration de la nouvelle organisation administrative, le préfet de région s'inscrit pleinement dans cette nouvelle autorité acquise par le représentant de l'État.*

\*

\*

\*

---

<sup>54</sup> MERCIER, M. « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité », Les rapports du Sénat, 2000.

<sup>55</sup> Ce point sera évoqué en conclusion du mémoire.

## **IIB. L'enjeu du préfet de région : une innovation du corps préfectoral, un bouleversement de l'organisation de l'État dans les territoires.**

Les mouvements de décentralisation et de déconcentration n'ont pas seulement affecté le rôle et les missions du préfet. Ils ont accéléré une évolution au sein même du corps préfectoral : la montée en puissance du préfet de région. L'idée d'une organisation régionale de l'État, introduite sous le régime de Vichy, se matérialise progressivement sous la V<sup>ème</sup> République, et profondément à partir des années 2000. Cette nouvelle répartition des tâches et des compétences constitue sans doute l'innovation la plus importante au sein du corps des préfets.

\*

### **IIB1. La grande innovation contemporaine du corps préfectoral.**

- ***Le préfet de région : une histoire récente***

« *La Révolution a découpé le territoire avec des ciseaux de géomètre* », écrivait Hyppolite Taine. La loi du 28 pluviôse accompagne la création des départements, soit l'échelon désormais naturel de l'organisation républicaine de l'État. Aucun des régimes monarchiques ou républicains ne remet en cause cette délimitation territoriale qui matérialisait l'unité nationale et contrariait les particularités régionales.

Tant pour remédier à la défaite - et remplacer les préfets de la III<sup>ème</sup> République – que pour faire obstacle à cette permanence républicaine, le régime de Vichy est le premier à proposer la création de préfetures régionales. La loi du 19 avril 1941 installe ainsi les préfets régionaux, chargés en premier lieu de la police et des affaires économiques, et de la coordination des préfets de département. En-dehors de ces compétences, ils n'ont en pratique aucune autorité sur les autres services – au sein du département même, un « préfet délégué » était chargé du département chef-lieu. Ainsi, sans être inquiétés par le préfet régional, le préfet de département bénéficie de pouvoirs élargis, confortés par la disparition des assemblées locales élues.

La Résistance transforme ces préfets régionaux en « commissaires régionaux de la République » par ordonnance du 10 janvier 1944 : sans uniforme, ni symbole, ils disposent toutefois de pouvoirs dont un représentant de l'État aura rarement bénéficié. Les « dispositions exorbitantes de la légalité traditionnelle » permettent, par exemple, aux dix-huit commissaires régionaux de suspendre les textes législatifs et réglementaires ou de faire procéder à toute opération de police judiciaire. Créés pour répondre aux difficultés de gestion inévitables lors de la Libération, ils disparaissent en 1946.

Ainsi l'expérience d'administration régionale est mise en œuvre par deux régimes antinomiques, et pour des raisons bien différentes. À l'exception des Igame (Inspecteurs

généraux de l'administration en mission extraordinaire), l'échelon administratif régional sera partiellement délaissé jusqu'aux années 1960, à la faveur des préfets de département.

Ce n'est que sous la Vème République et la présidence du général de Gaulle que réapparaît l'idée d'une organisation régionale de l'État. Par décret du 14 mars 1964<sup>56</sup>, un préfet de région est créé, qui se confond avec le préfet du département chef-lieu. Déjà, en 1961, des « conférences administratives régionales » avaient été fondées pour structurer les services administratifs des différents départements : le préfet de région y dispose désormais d'un pouvoir de décision. Une tension apparaît entre échelons départementaux et régionaux, illustrée par cette question posée par le préfet René Paira dans la revue *Administration* : « *Le préfet de région, arbitre entre les départements, demain chef souhaitable des services régionaux, peut-il concilier cette tâche avec celle du préfet de département ?* »<sup>57</sup>. Toutefois, l'exposé du décret du 14 mars est clair « *Le département est et demeure l'unité administrative de droit commun.* » Le préfet de région n'exerce que de relatives fonctions d'arbitrage, dans un cadre bien moins imposant - et structuré – qu'il ne l'est aujourd'hui.

- ***Une autorité affirmée avec la décentralisation-déconcentration***

Plus encore que le préfet de département, le préfet de région voit son évolution fortement corrélée aux étapes de décentralisation. Le renforcement de la région comme collectivité conduit naturellement à la nécessité d'un interlocuteur, représentant l'État, suffisamment influent pour conduire les politiques publiques avec le président du conseil régional.

Les élections régionales de 1986 voient l'installation de conseils régionaux, en charge des compétences attribuées par les lois Defferre. Le décret portant charte de déconcentration de 1992 y répond en délimitant précisément les compétences de l'administration territoriale de l'État aux niveaux régional, départemental et communal. La circonscription régionale est alors chargée de l'animation des politiques nationale et communautaire en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire, mais également de la culture, de l'environnement et de l'espace rural. Surtout, son rôle de coordination « *des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région* », tout comme sa fonction de « *répartition des crédits d'investissements de l'État ainsi que de contractualisation des programmes pluriannuels entre l'État et les collectivités locales* » sont réaffirmés. Avec cette clarification de compétences, et particulièrement à travers les plans États-région mis en place dès 1982 (voir IB3.), le préfet de région s'impose comme un acteur majeur devant des collectivités de plus en plus influentes.

Au sein de l'administration de l'État, le décret de 2004 constitue un tournant juridique majeur. Toujours dans cette corrélation avec la décentralisation, ce texte suit de près la

---

<sup>56</sup> Décret n°64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative.

<sup>57</sup> Revue Administration, Revue du corps préfectoral, 1967.

révision constitutionnelle de du 28 mars 2003 qui consacre la région comme collectivité territoriale dans la Constitution. Le décret du 29 avril 2004<sup>58</sup> dispose que le préfet de région « anime et coordonne l'action des préfets de département » (article 2), « détermine les orientations nécessaires à la mise en œuvre dans la région des politiques nationales et communautaires ». Il les notifie aux préfets de département « qui s'y conforment dans leurs décisions et lui en rendent compte » (article 3). Dans les textes, le décret de 2004 impose ainsi une forme de tutelle des préfets de région sur les préfets de département, et ce d'autant plus qu'il prévoit un « projet d'action stratégique » dans le département et dans la région pour la structure des administrations territoriales ; les orientations du projet départemental devant être compatibles avec le projet régional (article 12).

Ainsi, la structure juridique semble claire dès 2004. Le préfet de région est progressivement considéré comme supérieur hiérarchique des préfets de département dans sa région. Toutefois, comme le rapport du préfet de département à ses propres services ou aux collectivités, cette autorité mettra du temps à être visible en pratique.

- « **Élite** » du corps préfectoral, l'affirmation du préfet de région dans la pratique

Deux points de tension subsistent : l'autorité du préfet de région sur le préfet de département ainsi que la double-fonction du préfet de région et de département.

La première difficulté pratique, relative à l'autorité d'un préfet sur l'autre, semble être progressivement levée tant par le renouvellement des titulaires qu'un principe simple. La préfecture de région est devenue l'aboutissement d'une carrière préfectorale. Au sein d'un corps marqué par le respect de la hiérarchie, il faut concevoir qu'au-delà de l'autorité juridique, le préfet de département doit répondre à un préfet de région qui a souvent des décennies de carrière préfectorale derrière lui, et qu'il a potentiellement servi par le passé. Les préfets de région forment aujourd'hui une « élite » du corps préfectoral, d'une trentaine de titulaires, qui exercent à tour de rôle les fonctions les plus éminentes de la République – préfet de région, directeur du cabinet de ministre et particulièrement du ministre de l'Intérieur, du Premier ministre, du président de la République, ou encore – ce qui semble être le graal – préfet de police. Ainsi, l'expérience, la qualification et l'aura des préfets de région facilitent certainement l'autorité juridique qui leur est confiée sur les préfets de département.

Un second point de tension, encore en suspens, reste la double-fonction de préfet de région et de préfet de département chef-lieu. Celle-ci a ses avantages ; le préfet de région reste titulaire de certaines missions du préfet de département (notamment en matière de police), ce qui « légitime », d'une certaine manière, son action auprès de ses pairs. D'autre part, elle le rend identifiable auprès du maire de la ville chef-lieu de région, qui est souvent un élu incontournable, là où une dissociation obscurcirait le dialogue avec les collectivités. La double-fonction a toutefois ses inconvénients, et particulièrement une répartition plus confuse

---

<sup>58</sup> Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

dans le département chef-lieu, alors que l'esprit de la déconcentration supposait une identification claire des services départementaux et régionaux. Devant cette confusion, plutôt que d'instituer un préfet de région totalement dédouané de prérogatives départementales, le vice-président du Conseil d'État Jean-Marc Sauvé<sup>59</sup> propose une solution médiane : l'institution d'un préfet délégué en charge du département chef-lieu. Elle permettrait une certaine clarification des compétences, et n'affecterait *a priori* en rien l'autorité du préfet de région, qui resterait officiellement préfet de département.

\*

## **IIB2. Le poids croissant du préfet de région sur la conduite des politiques publiques.**

- ***Une autorité consacrée dans l'Acte III de la décentralisation.***

Avant même les lois MAPTAM et NOTRe, l'État a confirmé l'orientation du décret de 2004 en anticipant l'approfondissement du rôle des régions et en renforçant la « régionalisation » du corps préfectoral. Alors que le décret de 2004 innovait déjà en faisant du préfet de région le coordinateur de l'action des préfets de département, le décret du 16 février 2010 va plus loin en affirmant qu'il a désormais « *autorité* » sur ces derniers : « *à cet effet, les préfets de département prennent leurs décisions conformément aux instructions que leur adresse le préfet de région.* » En parlant d'« *instructions* » et non plus d'« *orientations* », la tutelle mise en œuvre en pratique à partir des années 2000 est désormais durablement ancrée.

Le décret renouvelant la charte de déconcentration du 7 mai 2015 y participe en insistant notamment sur le rôle du préfet de région dans la conduite des mutualisations et des rationalisations des administrations déconcentrées. De plus, le décret leur octroie un droit de regard sur les établissements publics de l'État ayant une représentation dans leur région, dans le but de coordonner leur action avec celle des autres services déconcentrés.

- ***La régionalisation de l'État au profit du préfet de région***

Nous avons précédemment évoqué la réorganisation des structures départementales (IIA2.), qui assure une autorité plus lisible du préfet de département sur les services déconcentrés. Cette restructuration, principalement engagée durant la révision générale des politiques publiques (RGPP), s'accompagne d'une régionalisation de l'administration. Six directions sont créées pour regrouper toutes les structures relevant de la compétence du préfet de région : la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (DIRECCTE), la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et

---

<sup>59</sup> SAUVÉ J.-M., « Quel modèle d'administration territoriale pour demain ? », Colloque organisé par l'Institut français des sciences administratives, 2010.

de la forêt (DRAAF), la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) et la direction régionale des finances publiques (DRFIP). S’y ajoutent le rectorat d’académie, inchangé, et la nouvelle Agence régionale de santé (ARS). Cette nouvelle organisation de l’échelon régional conforte le préfet de région, « garant de la cohérence de l’État »<sup>60</sup>, et assure son autorité sur des services rationalisés.

Le comité de l’administration régionale (CAR), prévu par le décret de 2010, réunit l’ensemble de ces chefs de services auxquels s’ajoutent les préfets de département, le directeur général des finances publiques, et éventuellement les représentants des établissements publics. Cette instance, présentée dès 2010 comme le « conseil d’administration de la région », a pour fonction principale de décliner les crédits ouverts par l’État à l’échelon régional, et se prononce sur la répartition territoriale des budgets opérationnels de programme (BOP). Au-delà, le CAR établit les grandes orientations sur les sujets stratégiques de la région, sous l’autorité du préfet de région. Il s’agit d’un outil supplémentaire pour assurer son rôle, non plus de coordinateur, mais de décisionnaire.

Ainsi, au-delà de sa mission déterminante aux côtés des collectivités (voir I.B.3.), le préfet de région bénéficie depuis quelques années d’une chaîne hiérarchique clarifiée au sein de services déconcentrés régionaux rationalisés.

- *Une rationalisation inachevée*

Si cette rationalisation est utile au préfet, et à l’administration territoriale, plusieurs difficultés subsistent, comme le relève Jean-Marc Sauvé dans son discours « Régionalisation et métropolisation : retour sur la réforme territoriale », prononcé en 2018. Celles-ci sont principalement de trois ordres. La première est un enjeu, toujours, de moyens affectés à cette transformation : au-delà du contrôle de légalité, qui peine à être opérationnel au niveau régional, les préfets de région – et particulièrement de grandes régions, où ils continuent d’être préfets de département – ont pourtant besoin de services renforcés pour se positionner solidement devant les présidents de région ou de métropoles. La deuxième difficulté est un enjeu de répartition des compétences entre État et collectivités : la rationalisation n’a pas permis de résoudre certains enchevêtrements. Les DIRECCTE exercent toujours une activité de tourisme résiduelle, pourtant compétence des régions, et le préfet est toujours le tuteur des pupilles de l’État, là où ceux-ci devraient logiquement être pris en charge par l’ASE. La nouvelle réorganisation annoncée par les circulaires du Premier ministre de 2019 et le projet de loi « 3D » devraient répondre en partie à ces deux difficultés.

La troisième difficulté reste l’enjeu de la proximité. Si les préfets de département semblent avoir intégré l’autorité du préfet de région, ils n’entendent pas voir disparaître

---

<sup>60</sup> SAUVÉ J.-M., « Régionalisation et métropolisation : retour sur la réforme territoriale », Colloque organisé par l’Institut français des études administratives, 2018.

l'échelon département qui reste le niveau le plus à même de répondre au souhait de proximité renforcé.

- ***Devant le nouveau rôle du préfet de région, l'enjeu renouvelé de proximité***

À partir de 2007, l'esprit de la réforme de l'État territorial semble s'orienter dans une direction résumée par Christian Leyrit, préfet de Corse, qui affirmait : « *La gestion des politiques publiques doit être menée à l'échelon de la préfecture de région. (...) Tout ce qui conduit à une plus grande efficacité va dans le bon sens. Le préfet de département est avant tout un gestionnaire de crise.* » <sup>61</sup>

Une opposition se manifeste au sein même du corps préfectoral entre les tenants de cette ligne « régionale » et les préfets ayant à cœur de garder le rôle historiquement central du département. Cette opposition fut reformulée en 2012 par Daniel Canepa, président de l'Association du corps préfectoral (ACP), à l'issue de la première phase de rationalisation : « *Nous ne pouvons pas, bien entendu, prétendre tout gérer depuis les préfectures de région. C'en serait fini du traitement de proximité qui est indispensable à un Etat efficace et à une prise directe du Gouvernement avec les attentes des citoyens. Ce serait une erreur historique.* » <sup>62</sup>

L'idée d'un pilotage quasi-exclusif des politiques publiques à la région, le préfet de département étant principalement chargé des questions d'ordre public, semble avoir fait long feu. En 2015, la constitution de régions étendues et renforcées a paradoxalement été une aubaine pour les départements, dont la dimension de proximité a été réaffirmée. Ainsi, revenant sur le décret 2004, la charte de déconcentration de 2015 dispose que la circonscription départementale redevient l'échelon de droit commun pour la mise en œuvre des politiques publiques. Ce souci de proximité semble également au cœur des réformes actuellement en cours de discussion.

\*

*Ainsi, le préfet de région participe à ce renouvellement du corps préfectoral, et de la fonction de préfet. Corollaire de la régionalisation de l'organisation territoriale, il s'affirme devant de puissants présidents de conseils régionaux. Dans les services de l'État de sa région, il assoit son autorité sur des préfets de département et l'ensemble des services déconcentrés. La préfecture de région reste ainsi, pour tout préfet, un aboutissement de carrière.*

---

<sup>61</sup> Le Monde, édition du 14 décembre 2007.

<sup>62</sup> CANEPA D. Discours à l'Assemblée générale de l'ACPHFMI, Paris, 2012.

*L'autorité du préfet sur les services déconcentrés et le nouveau poids du préfet de région désormais présentés, un dernier point mérite d'être relevé : les représentations. Nous entendrons par là l'image, la réputation, les symboles qui nourrissent dans les mentalités ce qu'incarne le préfet. Ce sujet est naturellement plus abstrait, et ne saurait s'expliquer par des déterminants juridiques. Nous étudierons en premier lieu ce point au sein de l'administration : le préfet y reste une fonction à part. Le prestige et le protocole entourant la fonction, associés à un rapport direct et précaire vis-à-vis du gouvernement, participent à cette position singulière dans l'appareil administratif.*

*En second lieu, dans l'esprit des citoyens, le préfet est plus qu'un simple fonctionnaire. De grands préfets ont alimenté, parfois dans des circonstances tragiques, son caractère d'incarnation de la République. Aujourd'hui, cette représentation est certainement indispensable tant au besoin de proximité qu'à celui de « transcendance » (Régis Debray) républicaine.*

*L'enjeu des représentations n'est pas nouveau, et ne s'inscrit pas dans l'évolution du préfet jusqu'ici présentée. Au contraire, ce sont les permanences de ces représentations qui s'intègrent à cette évolution. Parce qu'elles sont préservées, le préfet peut d'autant plus répondre à ses nouvelles missions. En cela, le préfet a conservé, notamment à travers le protocole et les cérémonies, l'un des atouts majeurs et essentiels de son corps.*

\*

\*

\*

## II.C. L'enjeu des représentations : permanences historiques et responsabilité actuelle d'une fonction symbolique.

\*

### II.C1. Le préfet dans l'administration et devant ses agents : une autorité particulière.

- *Le préfet, un « fonctionnaire d'une autre essence »*

Le poids symbolique du préfet s'explique en ce qu'il est, comme l'explique Bernard Lavaron, un « fonctionnaire d'une autre essence »<sup>63</sup>. Cette position auprès de ses agents de préfecture et dans l'administration est le résultat de différents éléments : un lien particulier avec le gouvernement, une expérience qui lui permet de s'adapter rapidement et un certain poids historique de la fonction.

En premier lieu, le préfet a une place à part dans la hiérarchie administrative et dans ses rapports au gouvernement, qui fondent la particularité de sa fonction. De 1800 à 1928, le recrutement des préfets ou sous-préfets n'obéit qu'à des règles coutumières, où la « recommandation » a une place centrale. Comme le rappelle Bernard Lavaron, « *le recrutement des préfets prioritairement parmi les sous-préfets ne date que de la IIIème République* ». Si les règles de la fonction publique viennent atténuer ce népotisme, les nominations préfectorales restent certainement parmi les plus « sensibles » du Conseil des ministres, et encore l'objet de longues tractations. Ce recrutement particulier s'explique par la mission du préfet, qui doit directement appliquer les réformes du gouvernement, et donc la confiance que le gouvernement – plus qu'envers tout autre administration – doit avoir en lui. Dès ses origines, le préfet était placé en responsabilité par Napoléon. Une instruction de l'Empereur au préfet du Var, en 1809, en témoigne :

*« Monsieur le préfet,  
J'apprends que divers incendies ont éclaté dans les forêts du département dont je vous ai confié l'administration.  
Je vous ordonne de faire fusiller sur le lieu de leur forfait les individus convaincus de les avoir allumés.  
Au surplus, s'ils se renouvelaient, je veillerais à vous donner un remplaçant.  
Signé : Napoléon »*<sup>64</sup>

Plus récemment, l'article 15 du statut du corps préfectoral, disposant des dérogations au statut général de la fonction publique, illustre cette place à part. Les préfets sont soumis, vis-à-vis du gouvernement, à une totale dépendance et une parfaite obéissance. D'une certaine manière, le préfet n'a aucun, ou si peu, de « droits » dans le sens entendu pour le reste de la fonction publique. Un préfet cité par Bernard Lavaron, appelé à répondre sur un sujet

---

<sup>63</sup> LARVARON B., Le préfet face au XXIème siècle, Economica, 2001.

<sup>64</sup> Lettre retranscrite par GLEIZAL, J.-J., Le retour des préfets ?, Presses Universitaires de Grenoble, 1995.

polémique national sur son territoire, le résume ainsi : « *Je suis le dernier qui vous donnera un avis sur le sujet : je suis payé pour ne pas avoir d'opinion.* » Dans cette optique, on remarque d'ailleurs que la quasi-totalité des préfets appelés à témoigner dans des ouvrages universitaires consacrés à leur corps, et cités dans ce mémoire, le font sous le sceau de l'anonymat.

Le préfet est également un fonctionnaire particulier par sa capacité d'adaptation, réelle et souhaitée, qui fait la force de sa fonction. Le préfet connaît peu son département lors de sa prise de fonction, mais il est fort d'une expérience qui doit lui permettre de s'adapter rapidement. Cette adaptation est d'autant plus nécessaire dans un contexte de complexification croissante de l'action administrative. Ancien sous-préfet, désormais professeur, Jean-François Auby<sup>65</sup> reconnaît qu'« *il y a un rôle, un métier de représentant de l'État à apprendre. Ceci exige du temps, des expériences. Les individus arrivés dans la fonction ne la maîtrisent pas tout de suite. Il est beaucoup plus difficile de s'improviser représentant de l'État aujourd'hui qu'au XIX<sup>ème</sup> siècle.* » Et déjà, même au XIX<sup>ème</sup> siècle, cette capacité de réaction du préfet faisait la force de la fonction. Le biographe William Smith rapporte ce propos qu'aurait tenu Napoléon III à son ministre de l'Intérieur, Victor de Persigny : « *Un préfet médiocre, mais connaissant depuis longtemps le pays, vaut mieux qu'un préfet distingué et de passage* »<sup>66</sup>. Par sa connaissance du « pays », qu'il acquiert plus profondément que tout autre fonctionnaire et compte tenu de la transversalité de ses sujets, le préfet occupe une place à part dans les représentations de l'administration.

Enfin, par son poids historique et sa permanence par-delà les régimes, le corps préfectoral appartient aux « aristocraties de fait »<sup>67</sup> de la fonction publique. En Seine-Saint-Denis, j'ai pu observer toutes ses dimensions symboliques auprès des agents. Le fonctionnaire qui partageait mon bureau m'avait averti, durant mes premiers jours, que « *la préfecture, c'est la monarchie* ». Il n'en restait pas moins le premier à se lever et à introduire ou conclure chacune de ses phrases d'un « *Monsieur le préfet* ». Dans la même optique, j'ai observé mon maître de stage, chef de bureau, rentrer chez lui et revenir en préfecture quelques minutes avant une « réunion sécurité » pour un simple oubli de cravate, tant il est impensable de se présenter sans cravate devant le préfet. Enfin, j'ai été étonné par l'importance du « personnel » autour du préfet : les huissiers, bien sûr, mais aussi le « personnel de résidence », que les agents ne croisent jamais mais qui assistent exclusivement le préfet pour ses besoins quotidiens.

- ***Le préfet fusible***

Une autre particularité du préfet au sein de l'administration réside dans son caractère de « fusible ». Si le préfet dépend entièrement du gouvernement, il n'en reste pas moins tenu responsable. En première ligne, il est ainsi le premier fonctionnaire susceptible d'être démis

---

<sup>65</sup> Propos recueilli par Bernard Lavaron.

<sup>66</sup> SMITH W., *Napoléon III*, Nouveau Monde Éditions, 2007.

<sup>67</sup> Expression de Bernard Lavaron.

de ses fonctions en cas de difficulté. Au lendemain de l'éviction de Michel Delpuech, préfet de police contesté pour sa gestion de l'ordre durant les manifestations des « gilets jaunes », Luc Rouban, sociologue de la fonction publique, rappelle cette position précaire qui caractérise le corps préfectoral : « *Sous Giscard, il se disait qu'un préfet pouvait être remercié si l'épouse du Président n'était pas assez bien accueillie dans les locaux de la préfecture* »<sup>68</sup>.

La pratique de l'éviction du préfet s'observe encore aujourd'hui, parfois dans des circonstances plus tragiques : en 2017, le préfet Henri-Michel Comet est démis de ses fonctions de préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes à la suite d'une carence dans ses services. La préfecture n'a pas dirigé l'auteur des assassinats de la gare de Marseille-Saint-Charles vers un centre de rétention administrative, ni délivré d'obligation de quitter le territoire français (OQTF), alors qu'elle le devait. Si ce limogeage s'opère dans la douleur, le préfet Comet affirmant dans son discours de départ que son « *uniforme pourra aller au feu* », il illustre la responsabilité très particulière du préfet, qui fonde la noblesse de la fonction. Serviteur de l'État et dépendant du gouvernement, mais chef de son administration locale, il répond de tout acte administratif engagé par ses services et ce même s'il n'a personnellement commis aucune erreur - comme ce fut démontré en Auvergne-Rhône-Alpes. Ce caractère de « fusible » (qui existe, bien entendu, pour d'autres fonctionnaires mais qui se manifeste particulièrement dans ce corps) est une composante des représentations du préfet dans l'administration, qui reste définitivement un fonctionnaire à part. Loin d'être une marque de fragilité, ce caractère peut être interprété comme une responsabilisation sans pareille.

- ***Une perte de prestige du préfet ?***

Au sein de l'administration, un certain « malaise » du corps préfectoral s'observe toutefois dans les années 1980-1990. Im Tobin<sup>69</sup> cite certains préfets qui ne voient en leur fonction que « le permis de conduire ou la carte grise » pour le citoyen, ou l'ennuyeux « contrôle de légalité » pour les élus. Cette perte de prestige conduit d'ailleurs à de brèves difficultés de recrutement. Selon les recherches de Im Tobin, en 1990, le corps préfectoral éprouve des difficultés à trouver des candidats parmi les élèves sortants de l'ENA : sur les neuf postes disponibles, les titulaires ont été trouvés avec peine, et faisaient d'ailleurs partie des moins bien placés dans le classement de sortie de l'école. Cette crise de recrutement conduit d'ailleurs à la nomination de plusieurs directeurs de préfecture au poste de directeur de cabinet – fonction normalement dévolue à un sous-préfet.

Si le corps préfectoral n'est toujours pas parmi les plus prisés dans cette phase de recrutement, encore aujourd'hui, il faut nuancer ce constat : beaucoup de préfets sont nommés alors qu'ils faisaient partie d'un autre corps, et font parfois partie des plus remarquables. À titre d'exemple, Stéphane Fratacci, préfet de la région Grand Est puis directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur, était sorti auditeur au Conseil d'État.

---

<sup>68</sup> Propos recueilli dans « [Le grand malaise des préfets, inquiets d'être les « victimes » de l'ère Macron](#) », L'Opinion, édition du 24 mars 2019.

<sup>69</sup> TOBIN I., *op. cit.*

Globalement, et comme tâche de l'illustrer ce mémoire, le corps préfectoral ne souffre pas de cette perte de prestige au sein de l'administration compte tenu de son nouveau rôle dans les mouvements de décentralisation et de déconcentration. Les préfets sont globalement reconnus par les administrations centrales, et les gouvernements tâchent de les associer plus largement à la conduite des politiques publiques. Dans cette optique, depuis 2017, le président de la République renoue avec la pratique initiée par François Mitterrand en recevant régulièrement les préfets à l'Élysée.

\*

## **IIC2. Le préfet devant les citoyens : l'incarnation de la République**

Devant les citoyens, le préfet est également un personnage à part. Plus qu'un fonctionnaire, il a une responsabilité symbolique et politique. D'abord voué à asseoir le régime en vigueur, il devient, à partir de 1870, une incarnation de la permanence républicaine, un support de l'unité de la nation. Aujourd'hui, les débats récurrents sur le besoin de proximité, la « fracture » territoriale voire la désunion nationale et l'« Archipel français »<sup>70</sup> (Jérôme Fourquet), appellent à une préservation de ces représentations du préfet devant ses administrés.

### **• *Conforter le régime : le rôle politique initial du préfet***

La loi de pluviôse prévoyait que le préfet soit nommé par le Premier consul. En 1799-1800, il est ainsi l'intermédiaire direct entre l'assemblée départementale et l'État, et l'organe exécutif unique du département. Il contrôle le conseil général, et préside ses réunions avec voix prépondérante. Les conseillers généraux sont choisis par Bonaparte ; le préfet nomme les maires et adjoints des communes de moins de 5000 habitants, et propose les nominations des autres au Premier consul, plus tard à l'Empereur. Bien entendu, les noms proposés ne peuvent être que de fervents soutiens du régime.

Ce rôle politique dépasse le Premier Empire. Sous la Restauration, 70% des préfets et 40% des sous-préfets sont des nobles (Im Tobin), soutiens du Roi. Après la proclamation de la II<sup>ème</sup> République, les préfets, éphémèrement renommés commissaires de la République, reçoivent une circulaire du 12 mars 1848 du ministre de l'Intérieur Alexandre Ledru-Rollin qui les incite à « *vivement exciter les sentiments républicains du pays* », à choisir comme administrateurs locaux « *des hommes nouveaux et, autant que possible, sortant du peuple* », par opposition aux nobles qui les précédaient. Le ministre souligne en cette matière le caractère « *illimité* » de leur pouvoir. Les préfets du Second empire auront également pour mission de soutenir les candidatures officielles, de faire passer les messages du gouvernement et d'exalter le sentiment national autour de l'Empereur.

---

<sup>70</sup> FOURQUET J., *L'Archipel français*, Seuil, Paris, 2020.

Jusqu'ici, il faut concevoir combien le corps préfectoral était encore « nouveau » et restait menacé d'extinction à chaque changement de régime. À partir de la III<sup>ème</sup> République, la stabilité progressive du régime républicain et la survie du corps depuis la Révolution laissent présager une permanence durable de l'institution. Au XX<sup>ème</sup> siècle, les préfets prendront part aux combats et marqueront encore davantage leur place dans les représentations républicaines.

- ***Le préfet combattant***

Dans son recueil Deux siècles au service de la France<sup>71</sup>, à l'occasion du bi-centenaire de l'institution, le corps préfectoral rappelle la place considérable occupée par les préfets durant la Grande Guerre, tant dans l'organisation de l'« arrière », qu'au front. Les préfets Collignon et Rothon meurent « au champ d'honneur », avec 22 sous-préfets, secrétaires généraux, et 16 chefs de cabinet. Le 10 février 1917, l'armée allemande dynamite la demeure du préfet Charles Séblin, qui meurt en déportation.

Quant à la Seconde Guerre mondiale, ce même recueil considère qu'« *aucun corps de fonctionnaire ne donna autant à la défense du pays, à la Résistance* ». La figure mythique de Jean Moulin est connue par tous les Français : « *héros légendaire* », il « *appartient à l'histoire et à la vénération du pays* », comme l'indique sa citation à l'ordre de l'armée. D'autres préfets mourront dans leurs actes de résistance (les préfets Valentin Abeille ou Édouard Bonnefoy). Fait unique dans l'histoire de l'institution, Fred Scamaroni sera nommé préfet à titre posthume pour son action dans la Résistance en Corse. Le corps préfectoral a ses héros, et ses déshonneurs : trois préfets de Vichy furent fusillés durant l'épuration, au sortir de la Guerre.

Plus récemment, cette idée du « préfet combattant » ou « préfet résistant » refait surface, sous une autre forme, le 6 février 1998. Préfet de la région Corse depuis deux ans, Claude Érignac est assassiné à Ajaccio par des indépendantistes. L'attentat bouleverse le corps préfectoral, l'État et tous les Français. Il reste durablement ancré dans les mémoires. En 2018, 20 ans après, Emmanuel Macron rappelle qu'« *on a tué un homme parce qu'il était serviteur de la République* », et qualifie le préfet Érignac de « *martyr laïc* ».

Les préfets sont ainsi associés à la défense de la République : leur rôle dans l'histoire participe aujourd'hui à ces représentations. Aujourd'hui, la préservation d'une forme d'incarnation républicaine est privilégiée.

- ***Le rôle de représentation de l'État***

Si le préfet est « représentant de l'État », ce n'est pas seulement une représentation des ministres et de leur conduite des politiques publiques. Le préfet incarne la République dans

---

<sup>71</sup> Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, *Les préfets, 1800-2000 : deux siècles au service de la France*, 2000.

ses symboles, son protocole, ses cérémonies. Pour reprendre l'expression de Charles Péguy, ils ont aussi pour rôle de faire vivre la « *mystique* » républicaine.

À ce titre, le rôle du bureau de la représentation de l'État (BRE) dans les préfetures est essentiel. Il vise d'abord à préparer l'accueil des ministres, bien sûr – dès le Premier Empire, Napoléon acte que le préfet doit être le premier à recevoir l'Empereur sur son département. Cette organisation est aujourd'hui centrale, tant les ministres se multiplient sur le territoire pour défendre leur action : à ce titre, j'ai pu constater la mécanique des « voyages officiels » en Seine-Saint-Denis, département qui accueille le plus de déplacements ministériels. Responsable du déplacement, le préfet et son BRE l'organisent avec le cabinet ministériel et coordonnent la participation des élus, administrateurs et invité à la visite.

Au-delà des déplacements, le préfet coordonne le protocole, ou cérémonial républicain. Le BRE est chargé de l'organisation des cérémonies nationales, aux côtés des associations des Anciens combattants, et de la remise des décorations. Ces dernières, qui ont une place particulière dans le corps préfectoral – la quasi-totalité des préfets étant décorés de l'Ordre national du Mérite ou de la Légion d'honneur – sont le symbole de cette permanence républicaine que tâche de préserver le préfet. S'il est une chose que le préfet n'a pas perdue dans le cadre de notre étude, depuis les années 1980, c'est bien cette protection du cérémonial républicain.

- *Un rôle symbolique à préserver*

Les représentations générales autour du préfet diffèrent selon les territoires, et ces divergences s'accroissent avec l'émergence des métropoles. Le préfet et le corps préfectoral, à l'exception du préfet de police, restent globalement inconnus des habitants à Paris et en petite couronne, ou dans les métropoles. Au contraire, il est une figure incontournable dans les départements ruraux ou périurbains, et identifié par les citoyens. Cette approche différenciée se confond avec la fracture territoriale développée dans de nombreux ouvrages (La France périphérique, Christophe Gully, ou plus récemment L'Archipel français).

Dans ce cadre, et particulièrement dans les départements les plus fragiles, le préfet est essentiel à la cohésion. Pour préserver cette représentation, le préfet doit être, pour reprendre cette fois-ci l'expression d'Im Tobin, un « *entrepreneur politique* », une institution qui doit séduire. Par des visites d'entreprises et d'exploitations, par des « lettres du préfet » aux notables et citoyens du département, par l'ouverture de bornes d'information, de sites Internet, d'un véritable service de presse préfectoral, le préfet tâche de protéger son rôle symbolique de garant de l'action de l'État et de la cohésion nationale dans son département.

\* \* \*

\*

## Conclusion

À l'issue de ce mémoire, la conclusion qu'il convient de tirer serait que le préfet n'a pas subi la décentralisation comme il pouvait le redouter. Si la dépossession de ses compétences et la perte de la présidence de l'exécutif départemental constituent des tournants indéniables, le préfet a su adapter sa fonction dans le cadre de ses nouvelles missions. Sa participation à l'action publique a été repensée, tant à travers les nouvelles méthodes administratives que sa direction effective des services déconcentrés. Le préfet de région, innovation du corps préfectoral et personnage désormais central de l'appareil administratif, y contribue activement.

Sur ces quarante dernières années, le préfet a ainsi renouvelé sa fonction. Ce mémoire tâche d'en présenter les principaux enjeux. Les textes récemment adoptés, notamment le décret permettant au préfet de déroger à la réglementation, comme ceux actuellement en discussion – la loi « 3D » au premier chef – laissent penser que ce renouveau serait durablement ancré et voué à s'approfondir.

De ce constat, une recherche universitaire pourrait désormais être engagée sur ce sujet dans les prochaines années. Pour témoigner du renouveau dans les pratiques et les habitudes administratives, ce travail pourrait s'inspirer de la méthode adoptée par Im Tobin à la fin des années 1990. Le chercheur pourrait mener son enquête dans deux ou trois préfectures, au sein de départements aux caractéristiques différentes : un département rural, un département populaire, un département chef-lieu de région. Il serait conduit à interroger les membres du corps préfectoral, dont le préfet bien entendu, ainsi que les fonctionnaires de préfecture. Il recueillerait également les témoignages des agents de services déconcentrés présents dans le département, qui évoqueraient la nature de leur relation avec le préfet, sous différents prismes juridique, pratique, et de l'ordre des représentations. Ces témoignages seraient ensuite à recueillir auprès des élus locaux. Cette enquête pourrait s'accompagner de quelques visites au sein des administrations centrales dont les rapports avec les préfectures sont réguliers : le ministère de l'Intérieur, mais également le ministère de la Cohésion des territoires, ou de la Transition écologique et solidaire – sur les thématiques d'aménagement du territoire. Enfin, il serait essentiel d'interroger des préfets, probablement à la retraite, ayant été en poste avant les années 2000. Leur expérience serait précieuse, et permettrait d'évaluer la nature et l'intensité de l'évolution du préfet, à la lumière des témoignages des fonctionnaires actuellement en poste.

Ce mémoire délivrant certaines intuitions et s'appuyant sur des exemples et situations qui ne sauraient être pleinement représentatives du renouveau du préfet depuis les lois Defferre, une nouvelle recherche de cette nature serait ainsi bienvenue.

\* \* \*

\*

## Bibliographie

### Ouvrages :

- TOBIN, I., *Le préfet dans la décentralisation*, Editions l'Harmattan, Paris, 1997.
- GLEIZAL, J.-J., *Le retour des préfets ?*, Presses Universitaires de Grenoble, 1995.
- LARVARON B., *Le préfet face au XXI<sup>ème</sup> siècle*, Economica, 2001.
- BERNARD P., *Le préfet de la République : le chêne et l'olivier*, Economica, 1999.
- BURDEAU F., *Histoire de l'administration française du XVIII<sup>ème</sup> au XX<sup>ème</sup> siècle*, Montchrestien, 1998.
- KERROUCHE É., *Corps préfectoral et représentations de l'État*, Thèse de doctorat en science politique, IEP de Bordeaux, 1997.
- MABILEAU A., *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994
- MARCOU G., *Bilan et avenir de la déconcentration*, Annuaire des Collectivités Locales, 2002.
- DURAN P. et THOENIG J.-C., *De la régulation croisée à l'institutionnalisation de l'action collective*, 1996.
- SIWEK-POUYDESSEAU J., *Le corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1969.

### Articles universitaires :

- BOUCHARD L., « Le Préfet : un instrument de domination devenu outil de dialogue ? », *Gestion et Management Public*, vol.4, n°2, 2015/4, 2015.
- KADA, N., « Le préfet est mort, vive le préfet ! » In : *La décentralisation 30 ans après* [en ligne]. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2018.
- TANGUY G., « "Le préfet dans tous ses états". Une histoire de l'institution préfectorale est-elle (encore) possible ? », *Histoire@Politique*, n° 27, septembre-décembre 2015.
- EYMERI-DOUZANS J.-M. et TANGUY G., « Figures du préfet. Une comparaison européenne », *Colloque du groupe « Sociologie de l'État : Réformes & Résilience »*, 2011.
- VACHER, J.C., « Le préfet français », Journées européennes des représentants territoriaux de l'État, Romwe, revue *Administration*, hors série, 1994, p. 34.

### Rapports et interventions :

- MERCIER, M. « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité », Les rapports du Sénat, 2000.
- ANDRE M., *Les préfetures à l'heure de la réorganisation administrative et territoriale de l'Etat*, Les rapports du Sénat, Paris, 2013.
- REBIERE, J.-M., et WEISS, J.-P., *La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État*, Rapport à M. Le Premier ministre, 2013.
- DOLIGE E., PÉROL-DUMONT M.-F., *Où va l'État territorial ?*, Rapport de la délégation aux collectivités territoriales à la décentralisation, 2016.

- VIALA, A., CESARINI J.-F., VUILLETET G., *Mission d'information sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires*, Rapport parlementaire, 2018.
- CANEPA D. *Discours à l'Assemblée générale de l'ACPHFMI*, Paris, 2012.
- SAUVÉ J.-M., « Quel modèle d'administration territoriale pour demain ? », *Colloque organisé par l'Institut français des sciences administratives*, 2010.
- SAUVÉ J.-M., « Régionalisation et métropolisation : retour sur la réforme territoriale », *Colloque organisé par l'Institut français des études administratives*, 2018.
- COUR DES COMPTES, *Rapport public annuel*, 2016.

#### Textes juridiques étudiés :

- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
- Loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales.
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
- Décret n°82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'État dans les départements.
- Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.
- Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration.
- Décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles.
- Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
- Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
- Décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions
- Circulaire n° 5285/SG du 19 mars 2008 relative à la réforme de l'organisation des services territoriaux de l'Etat.
- Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat.
- Circulaire du 31 décembre 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat.
- Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

- Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et département.
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
- Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
- Décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet.
- Circulaires n°6029/SG et n°6030/SG du 24 juillet 2018 relatives à l'organisation territoriale des services publics.
- Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.
- Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.
- Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.