

Textes réunis et publiés
sous la direction de Nicolas Kada

**De la réforme territoriale
à la réforme de l'État**

Presses universitaires de Grenoble

RÉFLEXIONS INTRODUCTIVES

Une réforme peut en cacher une autre

Nicolas Kada

Professeur de droit public à l'Université de Grenoble

Vice-président du conseil scientifique du GRALE et membre du CERDHAP

Cet ouvrage, comme le colloque dont il est issu, doit beaucoup au Centre d'études et de recherche sur le droit, l'histoire et l'administration publique (CERDHAP) dirigé par le professeur Jean-Charles Froment et au Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE), codirigé par les professeurs Gérard Marcou et Géraldine Chavrier, et dont un grand nombre de membres ont apporté leur contribution. C'est d'ailleurs dans le cadre du GRALE que l'idée-même de ce colloque et de cet ouvrage est née, s'inscrivant parfaitement dans une trilogie de manifestations scientifiques très complémentaires.¹

Cet ouvrage vient dresser un premier bilan de la réorganisation des services de l'État engagé en 2010 et la mettre en relation avec la réforme des collectivités territoriales issue de la loi² éponyme du 16 décembre 2010. Il s'agit donc d'insister sur le lien, *a priori* peu évident, entre les deux réformes. « De la réforme territoriale à la réforme de l'État »... quel intitulé prometteur et simultanément mystérieux ! Un intitulé plein de sous-entendus en quelque sorte, parmi lesquels l'idée qu'il n'y aurait qu'un pas qui séparerait les deux réformes... un pas ? C'est donc l'idée d'un mouvement qui s'esquisse sur une scène dont nous nous proposons d'être les spectateurs. Un pas, un mouvement, une scène... ne serait-ce pas finalement une danse plus ou moins savamment orchestrée à laquelle nous assisterions ?

I. UNE RONDE DE RÉFORMES

Une danse certes, mais une danse qui n'a rien de moderne, qui est au contraire d'un grand classicisme tant l'État n'a de cesse de se réformer depuis qu'il existe. Une danse perpétuelle en quelque sorte, comme il existe un mouvement perpétuel, une danse qui

-
1. Colloque sur la réforme des collectivités territoriales à Toulouse en octobre 2010 co-organisé par le GRALE et l'IDETCOM ; colloque sur la réforme de l'État à Grenoble en novembre 2010 (dont est issu le présent ouvrage) et colloque sur la métropolisation à Bordeaux co-organisé par le GRALE et le CERDARE.
 2. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, *JORF* n° 0292 du 17 décembre 2010, page 22146.

se répète à l'infini. En effet, déjà en l'an III, la Constitution du 5 fructidor (22 août 1795) créait les commissaires du Directoire, établis auprès des corps administratifs locaux, des départements et des municipalités. Il s'agissait alors d'agents du pouvoir exécutif, nommés par lui et révocables à tout moment, dont la mission principale était de « surveiller et requérir l'exécution des lois ». Ces agents n'étaient pas élus mais volontairement dépendants du pouvoir central. Successeurs indirects des intendants de l'Ancien Régime, ils constituent alors les ancêtres directs des préfets.

En l'an VIII, le régime napoléonien renforça ces tendances centralisatrices déjà existantes durant la période révolutionnaire. La Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) et la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) esquissent ainsi une organisation générale et une division du territoire français dont l'Administration ne se départira pas tout au long du XIX^e siècle et d'une grande partie du XX^e siècle. Est-il utile de rappeler que la disposition principale de la loi du 28 pluviôse an VIII concerne l'institution des préfets ?

Les différents régimes politiques qui vont alors se succéder ne remettront jamais en cause cette organisation générale de l'administration territoriale de l'État, à quelques exceptions isolées et limitées près. Mais ce sont bien les décrets du 26 septembre 1953 portant déconcentration administrative qui constituent véritablement l'une des premières mesures modernes de déconcentration. Ces textes réglementaires rappellent alors le principe selon lequel le préfet est le seul représentant du pouvoir central et le délégué de tous les ministres, sauf en ce qui concerne la justice, les matières fiscales et domaniales. Les chefs de services extérieurs conservent alors toute leur initiative et toute leur responsabilité dans l'exercice de leurs fonctions spécifiques, mais sont subordonnés à l'autorité préfectorale en matière d'administration générale. L'objectif est à la fois administratif et juridique, puisqu'il s'agit aussi d'assurer, enfin, la mise en œuvre du texte constitutionnel de 1946 qui érige les préfets en délégués du Gouvernement.

Sous la Cinquième République, le décret³ n° 64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les départements et à la déconcentration administrative a innové en consacrant le préfet comme une autorité supérieure aux autorités du département, tout en étant chargé d'animer et de coordonner les services départementaux. L'exposé des motifs précédant les deux décrets⁴ de 1964 indique alors que ces textes sont inspirés par « la volonté de simplifier et de coordonner l'action administrative, de faire descendre autant qu'il est possible de Paris vers la province l'autorité et la responsabilité, et d'associer les administrés à l'action administrative ». Le vocable utilisé n'est pas innocent : le terme « province » témoigne bien du refus d'aller sur la voie d'une quelconque décentralisation.

-
3. Ce décret s'accompagne d'un autre décret visant le niveau régional (décret n° 64-251 du 14 mars relatif à l'organisation des services de l'État dans les circonscriptions d'action régionale) : le préfet de région, créé par ce texte, est chargé de « contrôler et de coordonner l'activité administrative des services civils de l'État » (art. 2). Mais le rôle du préfet de région est alors limité au domaine économique car le département reste l'unité administrative de droit commun.
 4. Auxquels il convient également de rajouter le décret n° 64-252 du 14 mars 1964 portant création des commissions de développement économique régional.

On le voit, cette ronde de réformes constitue donc une danse classique, bien que celle-ci n'ait rien de solitaire. Au contraire même, il s'agit très tôt d'une danse en couple : ce fameux couple déconcentration-décentralisation dont nous entretiendra le professeur Jean-Marie Pontier en conclusion de cet ouvrage. En effet, l'approfondissement de la décentralisation opéré à partir de 1982 va entraîner simultanément une nouvelle étape de la déconcentration, justifiant le lien déjà mentionné entre les deux modes d'organisation administrative. Les préfets, qui ont certes perdu en partie le rôle de tutelle des communes, retrouvent ainsi des fonctions importantes dans les décrets⁵ du 10 mai 1982 qui leur donnent la charge de diriger et non plus seulement d'animer les services civils de l'État. Ils deviennent les uniques ordonnateurs secondaires des services extérieurs. De même, la transformation de la région en collectivité territoriale incite le second de ces deux décrets à élargir les attributions des préfets de région, jusque-là cantonnés dans des activités spécialisées dans le développement économique et social de la région. Leurs fonctions s'en trouvent alignées sur celles de leurs homologues départementaux, notamment en ce qui concerne l'autorité qu'ils exercent sur les directions régionales.

En 1992, la déconcentration connaît un nouvel élan avec la loi du 6 février 1992 dont le titre premier est consacré à la déconcentration. Ce texte est symbolique car il témoigne de la volonté de complémentarité entre celle-ci et la décentralisation pour former ce qu'il convient de dénommer « l'administration territoriale de la République ». Avec le décret d'application du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, ces deux textes consacrent le principe de subsidiarité qui induit que l'échelon supérieur ne doit traiter que des missions présentant un caractère national, tandis que l'échelon départemental est reconnu comme le niveau de droit commun pour toute action administrative de l'État. Par la suite, le décret du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles pose le principe de la compétence du préfet pour ce type de mesures, à l'exception notable des décisions intéressant la carrière des agents. Ce texte est loin d'être négligeable puisque l'on estime à plus de 600 le nombre de catégories de décisions individuelles qui ont pu ainsi être déconcentrées.

Toujours étroitement liées, la réforme de l'État et la déconcentration reviennent à l'ordre du jour avec le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements. Ce décret renforce notamment le rôle des préfets de région en matière de coordination et d'animation de l'action des préfets de département, avant que la réforme ne se poursuive avec le décret du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'État et l'organisation de l'administration territoriale dans les régions en huit pôles régionaux⁶, tous créés, autour du préfet de région.

-
5. Le premier décret, qui concerne les préfets de département, est en effet accompagné d'un second décret (n° 82-390 du 10 mai 1982) relatif aux pouvoirs des commissaires de la République de région, à l'action des services de et organismes publics de l'État dans la région et aux décisions de l'État en matière d'investissement public.
 6. Éducation et formation; gestion publique; développement économique; transport, logement et aménagement; santé publique et cohésion sociale; économie agricole et monde rural; environnement et développement durable et enfin pôle culture.

II. UN CHORÉGRAPHE HORS PAIR : L'ÉTAT

Une danse minutieuse, assez lente, en couple sans que cela ne soit pour autant endiable ou torride. Une danse qui ne relève pas du tango argentin ou de la « danse du ventre », ce qui sous-entendrait une farouche volonté de séduire. Non, rien de tout cela ici, plutôt une danse esthétique, tout en douceur, presque lancinante et sagement organisée par un chorégraphe hors pair : l'État.

C'est en effet l'État qui maîtrise le rythme de la « danse » des réformes et leur contenu... Ainsi la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE) s'inscrit-elle dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et a été décidée par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP). Les enjeux sont d'importance et cette réforme s'articule autour de quatre axes principaux :

- réorganiser le niveau régional de l'administration de l'État pour en améliorer la lisibilité et l'efficacité en matière de pilotage des politiques publiques ;
- adapter le niveau départemental de l'administration de l'État aux besoins locaux en créant deux ou trois directions interministérielles ;
- clarifier les responsabilités entre les différents échelons de l'administration territoriale et renforcer le pilotage local des opérateurs ;
- mettre en place les outils transversaux permettant le bon fonctionnement de l'administration territoriale réorganisée.

Dans ce cadre, une circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 a précisé les trois grandes phases de la réorganisation la plus pertinente sur un territoire donné (modularité), en insistant sur une volonté d'élaboration totalement déconcentrée de l'organisation locale (déconcentration) basée sur une logique d'expérimentation dans quelques départements volontaires, et bien entendu l'instauration d'un dialogue suivi avec les partenaires (concertation). Elle a été complétée par une autre circulaire le 31 décembre 2008 précisant les conditions de préfiguration de la nouvelle organisation départementale qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Enfin, le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements marque une étape supplémentaire de la nouvelle organisation territoriale de l'État en affirmant l'autorité hiérarchique du préfet de région sur le préfet de département. Cette redistribution des pouvoirs en région s'accompagne d'une recherche de cohérence et d'unité de l'action de l'État. L'interministérialité est, une fois encore, au cœur de ce nouveau dispositif qui s'inscrit résolument dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Garant de la cohérence de l'action de l'État dans la région, le préfet de région quitte donc son rôle de coordonnateur pour celui de pilote. Il est désormais responsable de l'exécution des politiques de l'État dans la région. Son pouvoir de direction se double aujourd'hui d'un pouvoir d'instruction lui permettant de définir le cadre de l'action des préfets de département. Il peut se substituer, pour

une durée limitée, aux préfets de département en exerçant son droit d'évocation dans les domaines qui justifient une coordination régionale. Ses compétences en matière financière sont également renforcées.

La danse semble donc s'accélérer et ne devrait – *a priori* – rien laisser au hasard. Pourtant, parfois, cette danse donne l'impression aux observateurs de s'abandonner quelques instants, de devenir imprévisible, voire improvisée. La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, adoptée laborieusement au terme d'un parcours pour le moins chaotique, illustre parfaitement ces aléas que l'État, en tout cas que le gouvernement, ne semble pas toujours parfaitement maîtriser.

Trois éléments semblent à ce titre générer quelques risques d'atteinte à l'harmonie d'ensemble :

- L'expérimentation, qui est depuis longtemps un procédé commun – et commode – de réforme de l'administration déconcentrée de l'État avant même d'être utilisée de manière exponentielle en matière de décentralisation, en particulier dans le domaine de l'aménagement des compétences et des responsabilités locales.
- La moindre docilité des collectivités territoriales, dont les représentants ont largement pesé sur les débats parlementaires lors de l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales : sur de nombreux points, le gouvernement a ainsi dû revoir la chorégraphie qu'il avait initialement envisagée.
- Le risque d'une crise, d'une catastrophe naturelle ou d'un événement social majeur, qui impose à l'État de revoir sa stratégie voire de modifier son organisation ou d'accroître sa présence, car le besoin d'État s'exprime avec force dans de telles circonstances.

Pour résumer et clore ces quelques lignes introductives, il s'agit donc d'une danse langoureuse voire lancinante, qui n'est pas pour autant à l'abri de quelques coups d'accélération ou au contraire de ralentissements. Cette danse s'apparente à une véritable valse de réformes, une valse à trois temps. Le premier temps, c'est celui de l'analyse du rôle et de la place dévolus à l'État dans le cadre de la réforme territoriale. Ce temps correspond à la première partie de cet ouvrage. Le second temps, c'est celui de l'observation de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État – la fameuse RéATE – proposée par la deuxième partie. Enfin, le troisième temps, apothéose d'une danse qui structure la dernière partie du présent ouvrage, c'est celui de la prospective et de la réflexion sur l'État lui-même, au lendemain d'une double réforme de déconcentration et de décentralisation. Le programme – le spectacle? – étant ainsi annoncé, il ne reste plus qu'à entrer dans la danse... et qu'à tenter d'en identifier plus précisément la chorégraphie.