



La référence du droit en ligne



L'administration d'Etat : les services déconcentrés (cours)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – La déconcentration, c’est-à-dire ?.....	4
Les enjeux de la déconcentration.....	4
La déconcentration ou le long combat pour doter les autorités déconcentrées de réels pouvoirs...	5
II – Les services départementaux déconcentrés	7
Les origines historiques du département.....	7
Le préfet de département	8
L’organisation départementale	10
III - Les services régionaux déconcentrés	11
Les origines historiques de la région	11
L’organisation régionale.....	13

Introduction

La déconcentration consiste à donner compétence pour prendre certaines décisions à des autorités locales soumises au pouvoir hiérarchique des organes centraux, ce qui la distingue de la décentralisation ou les autorités décentralisées ne sont pas soumises à un tel pouvoir, l'objectif étant de rapprocher la prise de décision des réalités locales. Longtemps, la déconcentration fut promue par les textes, mais immédiatement ignorée par la pratique : en effet, avait cours la « manie » de la remontée systématique des dossiers à Paris. Ce n'est qu'à la fin du XX^e siècle que les services déconcentrés se voient doter de réels pouvoirs de décision, sans avoir à en référer aux autorités centrales : ainsi, ces services disposent, dorénavant, de la compétence de droit commun pour mettre en œuvre la politique de l'Etat, les services centraux ne gardant que des compétences d'attribution. Autre fait marquant, la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) a conduit à remodeler en profondeur la répartition des rôles entre les départements et les régions, ces dernières devenant le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques de l'Etat ; quant au département, il chargé de la mise en œuvre des ces politiques publiques au plus près des administrés et du territoire. De fait, les préfets de département se trouvent placés sous l'autorité des préfets de région. Après un examen plus approfondi de ce qu'il faut entendre par déconcentration (I), il sera possible d'analyser les services départementaux (II) et régionaux (III) déconcentrés. Précisons, cependant, avant de commencer, qu'il existe une structure infra-départementale, l'arrondissement, placée sous la responsabilité d'un sous-préfet : cette entité, que l'on appelle aussi pays, correspond à une réalité sociologique et joue, parfois, un rôle majeur en matière de développement économique local. C'est aussi le moyen de maintenir un échelon de l'administration générale au plus près des administrés et des différents acteurs locaux.

I – La déconcentration, c’est-à-dire ?

Comprendre la déconcentration implique d'évoquer ses enjeux, puis d'analyser les différentes réformes qui se sont succédées en la matière.

Les enjeux de la déconcentration

La déconcentration a pour but de limiter les effets néfastes d'un système centralisateur, système dans lequel les décisions, même les plus modestes, sont prises par l'Administration centrale. Déconcentrer revient, alors, à donner compétence à des autorités locales, soumises au pouvoir hiérarchique des autorités centrales, pour prendre les décisions relatives à une circonscription géographique donnée, ces décisions étant censées être plus adaptées aux réalités locales. La déconcentration n'est qu'un aménagement de la centralisation, ce qui la distingue, ainsi, de la décentralisation dans la mesure où les autorités déconcentrées d'une part sont soumises au pouvoir hiérarchique des autorités centrales, et d'autre part ne disposent pas de la personnalité morale, ce qui n'est pas le cas des collectivités décentralisées.

Le système administratif français fut longtemps, et reste encore dans une certaine mesure, peu déconcentré, cette situation s'expliquant notamment par la méfiance des autorités centrales vis-à-vis des autorités déconcentrées qu'elles craignent de ne pas contrôler, ou encore la complexité de la législation et de la réglementation qui rend difficile leur application par les agents des services locaux. Mais, ce système souffre de multiples défauts, allant de l'alourdissement des procédures et du rallongement des délais pour prendre les décisions à la dilution des responsabilités en passant par la méconnaissance des circonstances locales. Autant d'inconvénients qui expliquent qu'au XIX^e siècle un mouvement de déconcentration fut engagé. Ce mouvement s'accrut au fur et à mesure que se développait la décentralisation : en effet, à partir du moment où l'on dote des autorités infra-étatiques de larges pouvoirs, il faut s'assurer qu'existent à leur niveau des autorités étatiques déconcentrées pour assurer la cohérence de l'action publique, et plus généralement contrôler leur action, tout en prenant en compte les circonstances locales.

La déconcentration ou le long combat pour doter les autorités déconcentrées de réels pouvoirs

Pour être réellement efficace, tout mouvement de déconcentration doit s'accompagner d'un véritable transfert de pouvoirs, le but ultime étant d'appliquer le principe de subsidiarité selon lequel la compétence de droit commun relève des autorités déconcentrées, l'intervention du pouvoir central restant l'exception. Par ailleurs, ce transfert de compétences doit s'accompagner d'un transfert de moyens, sous peine de voir la réforme privée d'efficacité. Longtemps, cependant, les différents mouvements de déconcentration ayant affecté le système administratif français n'ont pas tous satisfaits ces critères. En effet, du Premier Empire jusqu'aux années 1960, de multiples textes dotèrent les autorités déconcentrées de différents pouvoirs. Mais, la pratique alla constamment à l'encontre de ce qui était prévu par le droit. Ainsi, alors que la loi du 28 pluviôse An VIII conférait aux préfets une compétence générale au niveau départemental, les ministres concentrèrent, en réalité, la plupart des pouvoirs de décision. En réaction, sous le Second Empire, les réformes adoptées permirent aux préfets d'affirmer une certaine prééminence sur les services administratifs de leur circonscription. Mais, là encore, la pratique s'est relativement éloignée des textes. Le même constat s'impose s'agissant de la III^e République, du régime de Vichy ou de la IV^e République : à chaque fois, malgré des textes explicites, les autorités déconcentrées ont fait remonter jusqu'aux autorités centrales les décisions à prendre.

A l'aube de la V^e République, des décrets de 1964 donnent au préfet de département le pouvoir d'animer et coordonner l'action de l'Etat. Au niveau régional, le préfet met en œuvre la politique de développement économique et d'aménagement du territoire. Mais, malgré la volonté marquée des politiques de consolider la déconcentration au profit des préfets, la « manie » de la remontée des dossiers à Paris persiste. En 1982, pour tenir compte des avancées en matière de décentralisation opérées par la loi du 2 Mars 1982, des décrets attribuèrent au préfet le soin de diriger les services : il s'agissait de faire du préfet, au niveau départemental et régional, le dépositaire des pouvoirs déconcentrés, et, de fait, l'interlocuteur unique des élus locaux. Mais, il faut attendre la loi du 6 Février 1992 relative à l'administration territoriale de la République pour que les choses commencent véritablement à évoluer. Ainsi, cette dernière consacre le principe de subsidiarité, ce qui signifie que les services déconcentrés disposent de la compétence de droit commun pour mettre en œuvre la politique de l'Etat, les autorités centrales gardant seulement des compétences d'attribution relatives aux seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution ne peut, en vertu de la loi, être déléguée à un échelon territorial. Mais, pour être efficace, ce nouvel aménagement du système administratif supposait une redistribution des pouvoirs : c'est chose faite, notamment, avec le décret du 15 Janvier 1997 qui donne au préfet la compétence de principe pour prendre les décisions administratives individuelles entrant de la champ de compétence des administrations civiles de l'Etat, à l'exception de celles concernant les agents publics ; quant aux ministres, ils ne gardent en la matière que de rares pouvoirs. Pour autant, malgré des avancées, différents rapports ont souligné l'inégalité de la politique de déconcentration selon les ministères, et le manque de constance avec lequel cette politique a été menée.

Plus récemment, les avancées en matière de décentralisation, consécutives à la révision constitutionnelle de 2003, ont eu pour conséquence le remodelage de services déconcentrés de l'Etat. Ainsi, et par exemple, le transfert de plus de 18 000 kilomètres de routes nationales aux départements a conduit à un refonte des anciennes Directions départementales de l'équipement : c'est donc logiquement qu'une partie de leurs services sont passés de la responsabilité de l'Etat à celle des départements, tandis qu'étaient créées, pour les routes restant de la compétence de l'Etat, des directions interdépartementales des routes, placées sous l'autorité d'un préfet coordonnateur des itinéraires routiers. Par ailleurs, la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} Aout 2001 a

imposé aux gestionnaires locaux, comme elle l'a fait pour les décideurs centraux, la prise en compte de l'exigence de performance.

Enfin, c'est à l'occasion de la mise en œuvre de la Révision générale des politiques publiques à compter de 2007 que la politique de déconcentration a fait l'objet d'une nouvelle orientation, matérialisée par la circulaire du 7 Juillet 2008 et le décret du 16 Février 2010 : ainsi, le niveau régional devient le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques de l'Etat, le niveau départemental étant chargé de la mise en œuvre des ces politiques publiques au plus près des administrés et du territoire. De fait, les préfets de départements se trouvent placés sous l'autorité des préfets de région.

Les services déconcentrés, tant au niveau départemental que régional, résultent, ainsi, de l'ensemble de cette évolution. Il est, alors, possible d'en dresser un tableau synthétique.

II – Les services départementaux déconcentrés

Comprendre les services départementaux déconcentrés tels qu'ils existent aujourd'hui suppose d'analyser les origines historiques du département. Ceci fait, il sera possible, par la suite, d'analyser la fonction préfectorale et l'organisation départementale des services de l'Etat.

Les origines historiques du département

En réaction contre la complexité des structures de l'Ancien Régime, l'Assemblée nationale constituante crée le département par la loi du 26 Février et 4 Mars 1790. C'est ainsi que sont créés 83 départements en fonction non d'une division purement mathématique du territoire, mais en fonction des données géographiques, des intérêts économiques et des traditions historiques comme le souhaitait Mirabeau. Leurs limites furent fixées après avis des représentants des régions intéressées, voire même dans certains cas après consultation de la population. Chaque département fut doté d'un chef-lieu, ce qui suscita des rivalités entre villes voisines pour l'obtention de ce statut. Cette structure qui n'a guère changé depuis 1790, hormis l'augmentation du nombre de départements et l'apparition du département en tant que collectivité décentralisée, fait l'objet d'une sorte de sacralisation qui bloque toute réforme d'une carte administrative jugée complexe et inadaptée aux réalités actuelles.

Du point de vue organique, les organes du département, étroitement soumis à l'autorité hiérarchique du pouvoir central, sont créés par la loi du 28 pluviôse an VIII. Ainsi, le préfet est nommé par le Premier consul et révoqué par lui : ils disposent, selon la volonté de Napoléon, d'une puissance nettement supérieure à celle des intendants de l'Ancien Régime. Ce préfet est conseillé par un conseil général dont les membres sont choisis par le chef du Gouvernement : ce conseil, qui joue aussi un rôle en matière fiscale, se réunit chaque année en une seule session de 15 jours. La même procédure de nomination s'applique au troisième organe : le conseil de préfecture. Celui-ci est plus un juge qu'un administrateur et est compétent lorsque des litiges surgissent à propos des impôts directs, des travaux publics ou encore de l'utilisation des voies publiques. Mais, comme cela a été précédemment dit, malgré la volonté de faire des services départementaux déconcentrés des autorités titulaires de réelles prérogatives, les détenteurs réels du pouvoir de décision restèrent les autorités centrales. Et, ce n'est qu'à la fin du XX^e siècle que les choses commencèrent véritablement à changer pour aboutir à la situation actuelle.

Le préfet de département

Son existence est consacrée par l'article 72 de la Constitution elle-même qui, dans sa rédaction actuelle, prévoit que « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ». Cet article sera précisé par le décret du 29 Avril 2004 qui fixe les pouvoirs des préfets, qu'ils soient de département ou de région : ainsi, ils sont les dépositaires de l'autorité de l'Etat, ils ont la charge des intérêts nationaux et du respect des lois, ils représentent le premier ministre et chacun des ministres, ils veillent à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales, et ils dirigent, sous l'autorité des ministres, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat. Surtout, la loi du 13 Aout 2004 pose le principe de la subordination des préfets de département aux préfets de région, ce qui confirme l'orientation générale de la réforme qui affecte l'administration déconcentrée. Pour autant, le préfet de département dispose de compétences propres et bénéficie d'un statut particulier.

1 / La loi du 13 Aout 2004, complétée par le décret du 16 Février 2010, dresse la liste des domaines dans lesquels le préfet de région met en œuvre la politique de l'Etat. Surtout, le législateur pose le principe selon lequel, dans ces matières, les préfets de département prennent des décisions conformes aux orientations fixées par le préfet de région et lui en rendent compte. Est, ainsi, affirmée la subordination des premiers vis-à-vis des seconds. Le préfet de région peut même évoquer, par arrêté et pour une durée limitée, tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale : en pareille hypothèse, celui-ci prend, alors, les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département.

2 / Le préfet de département dispose, outre les compétences énumérées par le décret de 2004, des compétences propres. D'abord, le préfet continue de jouer un rôle politique en servant d'intermédiaire entre le pouvoir central et les administrés ou leurs élus C'est aussi, à ce titre, un agent d'information du Gouvernement, notamment sur les mouvements de l'opinion publique dans chaque département. Mais, et surtout, le préfet continue d'exercer des fonctions administratives pour lesquelles il dispose d'une compétence exclusive.

Ainsi, le préfet de département est autorité de police administrative dans son département, qu'il s'agisse de la police administrative générale ou de l'exercice de nombreuses polices administratives spéciales (police des gares, police de la chasse, ...). Toujours dans ce domaine, c'est lui qui est compétent pour prendre certaines mesures individuelles, notamment en ce qui concerne l'expulsion des étrangers ou la délivrance des permis de conduire. Il peut, par ailleurs, décider du recours à la force publique tant pour maintenir l'ordre que pour faire exécuter les décisions de justice. Pour cela, il a autorité sur les services de police nationale et de gendarmerie nationale.

Deuxième compétence propre du préfet de département : celui-ci exerce le contrôle administratif du département, des communes et des établissements publics locaux. Il s'agit ici pour lui de veiller à l'exercice régulier par ces collectivités décentralisées de leurs attributions.

Enfin, le préfet de département dirige les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat dans le département, à l'exception des services de la justice, des finances publiques et de l'éducation nationale. A ce titre, il a joué un rôle essentiel dans la réorganisation des différentes directions départementales depuis 2008. En effet, c'est lui qui devait préparer ce remodelage et devait choisir, en application du principe de modularité, l'organisation territoriale la plus pertinente au regard des réalités de chaque département, ce qui signifie, a contrario, que celle-ci pouvait varier d'un département à l'autre.

3 / Du point de vue statutaire, la nomination des préfets relève, on le comprendra aisément si l'on se rappelle leurs attributions, d'un choix discrétionnaire du conseil des ministres. Concrètement, ils sont nommés par décret du président de la République en conseil des ministres, sur proposition du Premier ministre et du ministre de l'intérieur. Surtout, ils ne bénéficient pas, à l'exception de la communication du dossier en cas de procédure disciplinaire, de nombreuses garanties habituellement reconnues aux fonctionnaires. Ainsi, les préfets ne disposent pas du droit syndical, mais seulement de celui de former des associations, ni du droit de grève. Ils sont, par ailleurs, soumis à une stricte obligation de réserve, ainsi qu'à un total loyalisme tant envers les institutions de la République que le Gouvernement en place.

L'organisation départementale

Longtemps, l'organisation départementale a été scindée en deux types de services : les services proprement dit de la préfecture, compétents principalement pour les questions qui relèvent au niveau national du ministre de l'intérieur, et les services extérieurs des différents ministères, tels que la DDE ou encore la DDASS, dont l'action devait être coordonnée par le préfet en vue de garantir la cohérence de l'action publique dans le département. Avec la réorientation de l'organisation administrative territoriale à partir de 2008, les services préfectoraux stricto sensu gardent leurs compétences en matière de contrôle de légalité et de sécurité routière, mais la plupart des autres services déconcentrés fusionnent pour donner naissance à deux directions départementales interministérielles (décret du 3 Décembre 2009) : une direction départementale des territoires compétente en matière d'aménagement et de développement durable des territoires, et une direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations, ces deux dernières fonctions pouvant, notamment dans les départements fortement peuplés, être confiées à deux directions distinctes. Pour autant, certains services déconcentrés anciens échappent à ce regroupement et deviennent des unités territoriales de directions régionales, telles que la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

III - Les services régionaux déconcentrés

La création de la région, en tant que structure administrative déconcentrée de l'Etat, répond principalement à l'objectif de limiter les effets des insuffisances des départements. En effet, du point de vue administratif, le département est apparu comme un échelon insuffisant, ce qui a nécessité la création de régions spécialisées, c'est-à-dire de structures étatiques régionales dont le champ territorial de compétence variait selon chaque ministère : ainsi, il a existé 27 ressorts de cours d'appel, 9 régions militaires ou encore 21 régions économiques. Le département répond, alors, au souci d'harmoniser les différentes régions spécialisées dans un cadre unique. D'un point de vue économique, le département est apparu inadapté aux nouvelles réalités économiques. En effet, certains viviers économiques existent à cheval sur plusieurs départements, un cadre d'action plus global, celui de la région, apparaît, alors, plus pertinent. Enfin, le département était jugé inadapté à la politique d'aménagement du territoire, destinée à résoudre le déséquilibre existant entre Paris et la province. Pour mieux comprendre, alors, ce niveau de déconcentration de l'action l'Etat, il faut, alors, revenir sur les origines historiques de la région, puis préciser son organisation.

Les origines historiques de la région

Du XIX^e siècle à la seconde Guerre mondiale, se développent les régions spécialisées, telles que les régions militaires ou universitaires. Certains textes créent, par ailleurs, différentes entités destinées à promouvoir le régionalisme, mais sans grand succès : ainsi, en va-t-il des conférences interdépartementales qui réunissent des délégués des conseils généraux mais ne disposent pas d'un pouvoir de décision, des ententes interdépartementales chargées des services communs à plusieurs départements, structure restée sans application réelle, ou encore des syndicats mixtes formés par des départements avec d'autres personnes morales de droit public, telles que les communes ou les syndicats de communes, et qui sont, par exemple, chargés de la conduite de grands travaux.

Sous le régime de Vichy, 18 préfets régionaux sont institués, assistés chacun de deux intendants, l'un pour la police, l'autre pour les affaires économiques. Les commissaires de la Républiques, créés à la Libération, disposèrent de larges pouvoirs, mais disparurent rapidement. Les troubles postérieurs à la Libération conduisirent, par ailleurs, le ministre de l'intérieur à prendre des mesures pour coordonner l'action des autorités civiles et militaires : ainsi, furent créés les ancêtres des préfets des zones de défense.

Après des avancées mineures dans les années 1950, l'année 1960 voit la création des circonscriptions d'action régionale avec un préfet coordonnateur, une conférence interdépartementale, qui réunit les préfets de département, et un comité d'expansion économique. En 1964, la circonscription d'action régionale devient la région qui est pensée comme un relais fondamental pour l'action économique de l'Etat. Cette structure dispose d'un préfet de région, qui est le préfet du département ou se trouve le chef-lieu de la région, et d'une conférence administrative régionale qui réunit les préfets de départements, le trésorier-payeur général ainsi que d'autres responsables administratifs régionaux. Des organes spécifiques existent pour les questions économiques, dont notamment la commission de développement économique régional qui comprend des élus, des représentants des intérêts socioprofessionnels et des personnalités qualifiées.

Aujourd'hui, du fait de la RGPP, le niveau régional est devenu le niveau de droit commun de pilotage des politiques publiques, avec un préfet de région ayant autorité sur les préfets de département.

L'organisation régionale

L'organisation régionale est chapeauté par le préfet de région. Il faut, cependant, au préalable, noter que si les textes intervenus depuis le début des années 2000 (loi du 13 Aout 2004, décret du 16 Février 2010) ont rehaussé le rôle de la région dans le pilotage des politiques publiques, ils n'ont pas mis fin à la règle selon laquelle le préfet de région est le préfet du département ou se trouve le chef-lieu de la région. En effet, si cette règle se justifiait dans les années 1960, elle n'est plus adaptée à la nouvelle organisation territoriale de l'Etat. Quoiqu'il en soit, le préfet de région dispose de nombreux pouvoirs. D'abord, il est, dans sa circonscription, le dépositaire de l'autorité de l'Etat, ce qui signifie qu'il est le représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres, et qu'il dirige, sous leur autorité, les services des administrations civiles de l'Etat dans la région. Par ailleurs, le préfet de région exerce le contrôle administratif de la région en tant que collectivité décentralisée, de ses établissements publics et des établissements publics interrégionaux qui ont leur siège dans la région. A ce titre, il est notamment compétent pour conclure au nom de l'Etat les contrats passés entre ce dernier et la région.

Du point de vue organique, là encore, la RGPP a entraîné un profond remodelage de l'organisation des services de l'Etat dans la région : l'objectif étant de rendre plus efficace l'action de l'Etat dans la région par le regroupement massif des structures déconcentrées. L'on passe, ainsi, d'une vingtaine de directions à 8. En effet, la circulaire du 7 Juillet 2008 fait reposer cette organisation sur 8 directions réorganisées en considération des missions ministérielles : les DIRECCTE, la Direction régionale des finances publiques, la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), la Direction régionale de la culture (DRAC), 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), les rectorats d'académie, l'Agence régionale de santé (ARS).

Enfin, il faut noter l'existence de deux entités chargées d'assister le préfet. Ainsi, le décret du 29 Avril 2004 remplace l'ancienne conférence administrative régionale par un comité de l'administration régionale présidé par le préfet de région et composé, notamment, des directeurs des 8 structures régionales citées à l'instant et des préfets de département. Ce comité assiste le préfet de région dans l'exercice de ses attributions, est consulté sur les orientations stratégiques de l'Etat dans la région et examine les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'Etat. Deuxième entité, le secrétariat général pour les affaires régionales met en œuvre, sous l'autorité du préfet de région, la politique du Gouvernement dans la région : il est composé d'un secrétaire général, de hauts fonctionnaires de corps administratifs ou techniques et d'une structure administrative légère.