

# LES ASPECTS RECENTS DE L'ADMINISTRATION FRANÇAISE (\*)

par

Georges VEDEL

Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques  
de l'Université de Paris

Beaucoup plus que de Napoléon, l'administration française date de Louis XV. C'est en effet au XVIII<sup>ème</sup> siècle qu'elle conquiert quelques uns de ces traits essentiels qui lui donnent figure de précurseur dans les systèmes administratifs d'Europe.

Tout d'abord, elle est organisée à partir d'une autorité centrale. Le roi, entouré de ses ministres et de ses conseils, et agissant sur l'ensemble du territoire par l'intermédiaire d'agents à compétence générale: les intendants. L'action des intendants se substitue à partir de Louis XIV à celle des féodaux et à celle des seigneurs. Le titre de commandement, ce n'est plus désormais la possession d'un rang hérité de la féodalité, mais la confiance du roi qui ne recourt pas à la haute aristocratie pour remplir ces charges.

Un second trait apparaît au XVIII<sup>ème</sup> siècle, plus caractéristique encore que le précédent, et qui se dessinait déjà sous le règne de Louis XIV: c'est que désormais, les parties les plus neuves et les plus efficaces de l'administration sont aux mains de fonctionnaires au sens moderne du mot. C'est du XVIII<sup>ème</sup> siècle

---

(\*) Conférence donnée à la Faculté de Droit d'Istanbul le 15 avril 1964.

que datent les concours de recrutement des écoles dans lesquelles se formeront les fonctionnaires, et la charnière, c'est-à-dire cette succession de grades que parcourera l'agent. Les Ponts et Chaussées, à cet égard là, sont un modèle; les Finances en sont un autre. Ces fonctionnaires ne sont point comme les hommes de judicature des anciens titulaires d'une charge. Leur emploi ne comporte aucune patrimonialité; c'est la nomination par les pouvoirs et la technicité qui font le fonctionnaire. La bureaucratie moderne est née.

Enfin, cette administration du XIX<sup>ème</sup> siècle affirme les prérogatives de la puissance publique et du pouvoir central, par delà les privilèges et le particularisme des diverses parties du royaume. La centralisation, que des historiens imprudemment ont voulu imputer au jacobinisme révolutionnaire, était à l'oeuvre depuis longtemps lorsque la révolution éclata. L'oeuvre de la révolution, ce fut d'abord de créer un cadre général d'administration qui est le département.

Le département se substitue à l'enchevêtrement de circonscriptions qui caractérisait la fin de l'ancien régime. Nos départements français ont été dessinés de façon moins artificielle qu'on ne le dit. Partout où il fut possible de respecter les anciens tracés provinciaux, on le fit. Mais la rationalisation n'allait pas sans une très large innovation. La révolution à partir de 1792, c'est-à-dire à partir du moment où la république est en danger, tant du fait de l'insurrection intérieure que de la guerre extérieure, apporte aussi la centralisation. A vrai dire, celle-ci est moins le résultat d'idées à priori, que de circonstances. C'est parce que les éléments modérés, et notamment les girondins s'appuient sur la province, que les jacobins s'appuient sur Paris et poussent à l'extrême la centralisation.

Lorsque Napoléon arriva, il tenta, avec la vigueur de son esprit et son génie de décision, un tracé définitif à ces caractères qui sont encore hésitants. On sait sur quel modèle simple et vigoureux, il construira l'administration française. Dans la capitale, le premier consul, puis l'empereur, appuyé sur ses ministres et sur son Conseil d'Etat; dans les départements, les préfets, agents du pouvoir, central, couvrant l'ensemble de l'administration qu'il exerce lui-même dans les départements, et qu'il surveille jusque-



dans les communes, par l'intermédiaire de maires, nommés par le pouvoir central.

Mais ce dessein si simple va être altéré par toute une série de données nouvelles. N'ayant pas le temps de les examiner ici en détail on se contentera de quelques brèves notations. Tout d'abord, à partir de 1830 avec, il est vrai, des intervalles de stagnation ou de rémission, la décentralisation fera quelques progrès en France. C'est ainsi que le département, circonscription d'Etat, deviendra le support d'une collectivité locale venant doubler l'administration étatique. Quant à la commune dotée d'un conseil municipal et puis d'un maire élu, elle deviendra la cellule de la vie administrative décentralisée. En second lieu, on voit apparaître un type d'administration nouveau. C'est dans la moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle que vont se multiplier les ministères techniques, Santé Publique, Travaux Publics, Postes et Télécommunications, Travail, etc.. Le foisonnement de ces nouvelles administrations va avoir deux effets, l'un et l'autre contraires aux desseins napoléoniens.

Toute une série de circonscriptions vont apparaître, qui débordent le département. Nombre de ces nouveaux ministères s'articuleront sous celles des circonscriptions régionales propres à chacun d'eux. Il y aura des régions postales, des régions de sécurité sociale, des régions minières etc., qui ne coïncident pas les unes avec les autres. D'autre part, comme il est de règle entre techniciens quelque peu dédaigneux du pouvoir public, les liaisons entre les administrations techniques, sur l'ensemble des territoires et le pouvoir central, se feront, non pas par les préfets, mais par communications directes au sein de chaque ministère. Les directeurs des Postes, ou de la Santé Publique, recevront directement leurs instructions du ministère, sans passer par les préfets, et rendront compte de leurs actions à leurs ministres, sans passer davantage par les échelons préfectoraux qui se trouvent intéressés.

Cependant, au fur et à mesure que le temps passe, l'intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale, se fait plus pressante et il commence à se poser un problème que l'on retrouvera plus loin, celui de la recherche d'une circonscription administrative plus large que le département, et mieux adaptée que lui aux tâches nouvelles qui sont celles de l'Etat.



La première guerre mondiale a accentué ce développement, a introduit les germes de la direction économique, a fait intervenir l'autorité administrative dans les problèmes de production et de ravitaillement. Les spécialistes du droit administratif savent d'ailleurs quelle transformation entraîne dans leur discipline cette évolution. Le rôle nouveau de l'Etat se reflète dans l'apparition de notions nouvelles, ignorées du droit administratif classique: celles des services publics, industriels et commerciaux qui marient assez sérieusement certains traits du service public, et notamment la satisfaction d'un besoin d'intérêt général et le mode de gestion emprunté aux entreprises privées.

La jurisprudence administrative française ira d'ailleurs beaucoup plus loin. C'est un peu avant la guerre de 1939, puis pendant cette guerre même, qu'elle fera place à la notion de service public géré par des organismes privés. Ici, la conception organique du service public se dissocie de la conception fonctionnelle. Organiquement, tel comité, tel service financier, tel ordre professionnel, demeure une institution privée. Mais elle reçoit de l'Etat une mission de service public qui lui permet notamment de prendre des décisions comme la puissance publique elle-même, pour le compte de qui elle agit.

Lorsque se termine la deuxième guerre mondiale, l'on est en présence d'une hésitation. Dans un certain sens, en confondant l'ordre républicain et libéral traditionnel avec le retour au passé, l'on tend à remettre en place l'administration du type classique qui subsistait encore à la veille de la Guerre. Mais, d'un autre côté, un désir de rénovation a passé sur le pays.

Vingt ans ont passé depuis la libération, et l'on ne saurait comprendre les transformations de l'administration française à ce moment de notre histoire, comme répondant au titre de cette conférence: les aspects récents de l'administration française.

Cependant, on s'exposerait à une incompréhension du sujet même, bien qu'au prix d'un préambule un peu long, si on ne disait pas ce qui a caractérisé la transformation administrative de la France au moment de la Libération.

On peut retenir, nous semble-t-il, les traits essentiels. Le premier est la création de l'Ecole Nationale d'Administration par le gouvernement provisoire de la République Française, sous



l'impulsion de M. Michel Debré; on connaît les idées dont s'inspire cette création. Tout d'abord, substituer aux concours divers de recrutement de la fonction publique supérieure, un système de recrutement et une école unique; aboutir à la polyvalence des divers fonctionnaires de rangs supérieurs; former par une même culture à base administrative et économique, permettant la passage facile d'une administration à une autre. Enfin, il s'agit de démocratiser le recrutement, d'ouvrir l'accès de l'administration supérieure à la fois aux éléments les plus brillants venus de l'Université et aux fonctionnaires de valeur, de rang inférieur.

Il faut bien dire que les effets de la réforme n'ont pas été tous obtenus avec la même facilité. C'est sans doute sur le terrain de la démocratisation que les difficultés les plus grandes ont été rencontrées. Sans doute, la démocratisation actuelle a été réalisée, comme le témoignent les analyses concernant les catégories sociales dans lesquelles se recrutent les étudiants reçus au concours spécial organisé pour eux. On y trouve certainement davantage que par le passé, des jeunes gens venus des classes les moins favorisées. En revanche, il ne semble pas que le concours spécial réservé aux fonctionnaires de rang inférieur, ait donné les résultats que l'on en attendait. La raison en est sans doute que l'administration avait déjà réussi à donner des débouchés importants aux meilleurs de leurs fonctionnaires sortis du rang.

Sur un second point de vue, il semble que l'on soit assez loin du but principal: c'est en ce qui concerne les possibilités et les facilités du passage d'un corps à l'autre. Les traditions l'ont ici emporté. Celui qui entre au Conseil d'Etat ou à l'Inspection des Finances, fera normalement sa carrière dans ces corps. Celui qui, sortant de l'Ecole, entre dans une administration civile, ou dans un ministère, a des chances d'y terminer sa vie administrative. Il n'en demeure pas moins que les résultats obtenus sont considérables.

Le premier, et le plus visible, concerne le niveau de la haute fonction publique française et le prestige que s'est très rapidement acquise l'Ecole d'Administration. Par les méthodes de recrutement, par la formation qui est donnée aux élèves de l'Ecole, notamment au moyen de stages, l'Ecole Nationale d'Administration a donné à la France des fonctionnaires d'un modèle tout à fait élevé et qui



ont incontestablement réussi. Ces jeunes fonctionnaires ne répondent pas à l'image quelquefois un peu poussiéreuse que l'on se faisait du fonctionnaire dans la tradition classique. Formés aux méthodes les plus modernes, et quelquefois aux anticipations, ils se caractérisent par une indéniable audace de pensée et de conceptions. Enfin, la formation même de l'Ecole développe chez eux un sens très élevé du service public.

Il n'est pas douteux que, dans des sens nouveaux ainsi infusés depuis près de 20 ans, l'administration puisse être encore améliorée. Des projets sont en ce moment-ci en préparation pour permettre précisément une plus grande communication des corps et des carrières ouvertes aux élèves de l'Ecole Nationale d'Administration.

Le deuxième élément qu'il faut retenir, est celui de la nationalisation. La plupart d'entre elles ont été délibérées, et ont eu pour objet de faire passer sous le contrôle de l'Etat des "secteurs-clés" de la vie économique nationale. D'autres ont été inspirées par les circonstances. Mais le total en est impressionnant. Par exemple, les secteurs de l'énergie; pour sa plus grande partie le secteur du crédit, celui des assurances; dans leur quasi totalité, le secteur des transports, sont passés sous le contrôle de l'autorité étatique, et sont actuellement gérés par des entreprises publiques. Comme l'Ecole d'Administration, les nationalisations n'ont réalisé que partiellement le but qui leur était assigné, mais les résultats obtenus sont tels qu'il s'agit d'une véritable révolution. Les nationalisations n'ont point eu pour résultat sans doute, de créer des secteurs dans lesquels les rapports entre le travail et le direction des entreprises se trouvaient renouvelés. C'est une remarque souvent faite que les conflits du travail sont tout aussi graves dans les entreprises nationalisées que dans les entreprises privées, et dans un certain sens, les grèves des services publics ont été finalement plus fréquentes en France que les grèves dans le secteur privé; comme si, pour une raison ou pour une autre, les travailleurs de cette entreprise n'avaient pas réalisé qu'ils n'avaient plus affaire à un entrepreneur capitaliste.

En revanche, l'effet des nationalisations a été énorme pour des raisons assez inattendues. La première de ces raisons est que

les nationalisations ont permis de doter la France, nation de petites et de moyennes entreprises, en 1939, de grands ensembles à la dimension des investissements et de l'action économique à entreprendre. Il est certain que l'énorme effort fait dans le domaine de l'énergie électrique, n'aurait pas pu être entrepris, si comme par le passé, les entreprises productrices d'énergie et d'électricité demeuraient morcelées, et si, l'entreprise unique qu'est l'Electricité de France, ne s'était pas substituée à elles.

D'autre part, dans une économie où le vieillissement de la classe dirigeante a fait aboutir à des directions d'entreprises assez peu hardies, assez peu ouvertes vers l'avenir, les nationalisations ont amené à la tête de ces secteurs clés de l'économie nationale, des ingénieurs ambitieux, désireux de déployer leur compétence technique et de se tourner vers l'avenir.

Dans un certain sens, les entreprises nationales et les entreprises privées ont, à partir d'une certaine époque, rivalisé dans la recherche des techniques nouvelles.

Le troisième élément apporté à l'administration française après la libération est celui de planification, que l'on ne peut ici qu'évoquer, mais qui, incontestablement, a eu des effets importants. Dans une première phase, la planification a permis la remise en route de l'économie française. Cela a été notamment l'objectif du Premier Plan. Dans les phases ultérieures, elle a permis de repenser l'ensemble du problème économique français en liaison récemment avec l'aménagement du territoire. La France a dégagé ainsi un type de direction économique de caractère souple mais efficace.

Enfin, un droit administratif nouveau est apparu, sans doute plus compliqué que l'ancien, mais aussi plus réaliste. Le service public, notion - clé de notre droit de l'administration, s'est orienté vers une conception fonctionnelle. Il se définit beaucoup moins par une organisation que par un régime: un besoin d'intérêt général à satisfaire, des prérogatives données à l'organisme qui en est chargé, le contrôle de l'Etat sur cet organisme; tel est l'ensemble des éléments que, selon une méthode à la fois impressionniste et synthétique, la jurisprudence retient pour caractériser les services publics.



Il était nécessaire de rappeler le chemin parcouru depuis deux siècles pour introduire les aspects les plus récents de la vie administrative française. Ce qui le caractérise d'une façon générale, c'est, nous semble-t-il, le retour à une notion qui avait été quelque peu oubliée, celle d'une notion d'administration générale.

Qu'entend-t-on par là ? C'est que le développement technique des divers services publics, les interventions de l'Etat dans des secteurs qui auparavant n'étaient pas dans son ressort, avaient abouti à l'administration classique, une administration nouvelle et assez peu coordonnée. Or, au fur et à mesure que les inconvénients nés de la multiplicité des administrations et de leur manque de coordination apparaissaient, il devenait au contraire clair que l'ensemble des instruments mis à la disposition de l'Etat, appelait une direction d'ensemble. Petit à petit, les rapports qui existent entre l'administration traditionnelle, les budgets, les entreprises publiques, le Plan, devaient faire l'objet d'un dessein d'ensemble. Il devenait nécessaire d'adapter les cloisons existantes entre les divers services et les diverses actions de l'Etat.

A cette première considération, une autre, très puissante, venait s'ajouter. On s'apercevait que l'opposition entre pays développés et pays sous-développés pouvait avoir une signification au sein même du territoire national. La France offrait l'exemple d'un pays dans lequel certaines zones connaissaient une expansion économique puissante, cependant qu'au contraire d'autres zones se dépeuplaient. Le Sud Ouest, l'Ouest, d'autres régions encore, apparaissaient comme menacées de payer une rançon dans leur propre dépérissement, pour le développement du reste du territoire français.

C'est cette recherche d'une administration générale, cette notion, ou plutôt ce retour à la notion d'une administration coordonnée, voir unifiée du pouvoir sur l'ensemble du territoire qui devait amener dans la période la plus récente, à rechercher la solution des deux problèmes, d'ailleurs liés entre eux. Le premier, qui est celui de la circonscription d'action administrative générale, et le second qui est celui de l'organisation du commandement et de la participation dans le domaine administratif sur l'ensemble du territoire.



Le moment est particulièrement bien choisi d'envisager ces deux problèmes, puisque ce sont ceux-là mêmes, que s'efforcent de traiter des textes récents de mars 1964, et qui, après une période d'expériences dans diverses régions françaises, s'efforcent de définir les nouvelles structures administratives.

## P R E M I E R E P A R T I E

### LA RECHERCHE D'UNE CIRCONSCRIPTION D'ADMINISTRATION REGIONALE

Pour comprendre comment se posent les problèmes de la recherche d'une circonscription d'administration régionale, il faut partir de l'état anarchique et inadapté dans lequel se trouvait l'administration d'Etat, il y a encore quelques années. On a déjà dit qu'au département, circonscription administrative de droit commun, s'était surajoutée toute une série de circonscriptions régionales strictement spécialisées et non coordonnées entre elles. L'un des exemples pittoresques que ne manquent pas de donner les professeurs de droit administratif, est celui des habitants de la ville de Mende, petite préfecture, chef - lieu du département de la Lozère. Selon que le citoyen de Mende a affaire à l'administration des finances, à l'administration postale, à celle des mines, à celle de la sécurité sociale, à celle des poids et mesures, à l'université, sa juridiction administrative ou juridique dépend de capitales différentes: Montpellier, Toulouse, Alès, Marseille etc..... Sans doute, dans une vue simplificative, aurait - on pu admettre que l'ensemble de l'administration française aurait dû se calquer sur notre vieille circonscription: le département. Mais, si le département avait été déporté par les circonscriptions administratives spécialisées, c'est qu'il n'était peut-être pas parfaitement adapté à la situation du département, qui, il est évident, dans la vie sociale, est assez paradoxale. Il appelle une critique évidente; c'est qu'il est trop petit pour beaucoup de tâches et cependant les populations lui sont étrangement fidèles.

Il est trop petit, c'est évident, si l'on songe qu'il a été conçu de telle sorte que les habitants des points les plus éloignés du département puissent se rendre dans la journée au chef lieu et revenir



également dans le journée. Or, de telles données à l'époque du chemin de fer, de l'autocar et de l'automobile se trouvent dépassées. Il est clair que l'on ne peut concevoir une action économique de quelque envergure, voire une planification, dans le cadre du département.

Mais l'attachement des citoyens au département est tout de même certain. Tout d'abord, parce qu'ils ont adapté leurs habitudes aux possibilités nouvelles. Aujourd'hui, ce qu'ils désirent, c'est pouvoir aller au chef lieu de département et d'en revenir, après y avoir traité leurs affaires, le tout dans une seule journée. Ce qui fait que, compte tenu des exigences nouvelles, le département se trouve, pour certains problèmes, adapté à l'âge des moyens de communications modernes. Il suit de là une donnée très sûre, c'est que le département apparaît comme à peu près indestructible, et demeure, comme dit le rapport qui précède les décrets auxquels j'ai fait allusion tout à l'heure, la circonscription administrative de droit commun.

Si l'administration d'Etat apparaissait comme dotée d'une circonscription sinon périmée, du moins insuffisante, que dire alors de l'administration locale? L'administration décentralisée en France repose sur la commune, héritière des anciennes paroisses de l'ancien régime, et la carte des communes s'est très peu modifiée depuis près de deux siècles. Or nos communes françaises sont beaucoup trop petites. Un seul chiffre l'indiquera d'ailleurs. Sur 37.000 communes que compte la France, 23.000 environ ont moins de cinq cents habitants, et plusieurs même d'entre elles ont moins de cent habitants. Il est évident que par l'exigüité de leurs ressources, par leur pauvreté énorme, ces cellules de la vie locale sont insuffisantes.

Aussi, ne faut il pas s'étonner de ce que la recherche de circonscriptions d'administration régionale se soit faite sur deux plans à la fois: sur celui de l'administration étatique et sur celui de l'administration décentralisée.

Sur le plan de l'administration étatique, l'effort des pouvoirs publics a été très hésitant. Il était bien évident que la solution de la région administrative supérieure au département, ou même abolissant celui-ci, était une direction dans laquelle on devait nécessairement s'engager. Mais au lendemain de la guerre, on se



souvenait des tentatives de régionalisation faites par le gouvernement de Vichy, et ce souvenir ne favorisait pas les régionalistes. D'autre part, l'on se heurtait à la difficulté de tracer une carte raisonnable des régions françaises et surtout une carte qui ne mette pas à l'épreuve les susceptibilités locales et les rivalités entre les capitales possibles au sein d'une même région. Aussi, pendant longtemps, les seuls éléments de régionalisation de l'administration française, furent-ils obtenus sous le nom barbare "d'igames": inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire, de fonctionnaires dont le rôle essentiel, par de vagues attributions de coordination, était d'assurer le maintien de l'ordre public en cas de crise grave.

Au lendemain de la Libération, certains projets tendaient plutôt qu'à la régionalisation, à refaire la carte des départements, en réduisant ceux-ci environ de moitié, en leur donnant par conséquent une superficie double qui en ferait le véritable département.

Mais, à partir de 1954, l'idée de l'échelon régional reprend vigueur, et ceci, sous l'impulsion de l'idée nouvelle de l'aménagement du territoire. On a déjà dit un mot de cette idée qui tend à rechercher non seulement le développement global des ressources de l'espace territorial français, mais encore un développement harmonieux, évitant qu'à côté des bases de développement exacerbé, se créent des zones de dépression et, pour reprendre un mot classique: "des déserts français".

Ajoutons que les exigences d'une planification de plus en plus complexe et de plus en plus perfectionnée ont amené à descendre certains éléments de la planification à l'échelon global.

C'est de cette rénovation de l'idée régionaliste que sont sorties les réformes actuelles. C'est qu'en effet, il fallait purger tout l'idée régionaliste d'une certaine conception folklorique, ou politique, qui aurait vu dans les régions la résurrection d'ensembles ethniques ou linguistiques depuis longtemps dépassés, ou des vieilles provinces françaises, qui, même à la fin de l'ancien régime, n'avaient ni la netteté, ni l'importance auxquelles on a parfois cru.

Ce sont les considérations techniques, et spécialement les considérations économiques, qui ont fourni les éléments du nouveau



tracé des régions. En 1959 est tracé, après beaucoup d'hésitations, le dessin des 21 régions de programme, groupant chacune un certain nombre de départements et dotées d'un chef lieu.

Mais, à ce moment là, la régionalisation se heurte à diverses résistances.

Tout d'abord, elle rencontre l'hostilité des forces traditionnelles des notabilités locales, et, il faut bien le dire, que cette régionalisation, qui est l'oeuvre du pouvoir central, paraît effectivement assez peu décentralisatrice. Elle se heurte, d'autre part, aux habitudes administratives de chaque département. Le préfet, jaloux de son autorité, ne se prête pas facilement aux efforts de coordination avec le préfet des départements voisins, inclus dans le même région. Les administrations tiennent à leur circonscriptions régionales traditionnelles et ne sont pas prêtes à se fondre dans les régions de programme.

Aussi, au début, celles-ci seront-elles essentiellement un schéma, dont les effets apparaîtront peu importants. Elles ont cependant un résultat. C'est de provoquer une harmonisation des circonscriptions techniques sur la base des régions de programme.

Cependant, il faut bien dire que la réforme administrative à base régionale se poursuit irrésistiblement, et les raisons de ce fait sont diverses. Tout d'abord, les nécessités techniques sont de plus en plus pressantes. Ensuite, l'intégration européenne rend nécessaire pour la France la création d'unités économiques comme administratives de dimensions comparables à celles des pays de l'Europe des six. Les départements n'ont pas une taille comparable à celle des "länder" allemands ou des provinces italiennes et belges. Seule la région peut fournir un pendant à ces organismes.

C'est de cette gestation que devait sortir précisément la vigoureuse réorganisation opérée par les décrets de mars 1964. Sans doute, le département n'est-il pas supprimé; il demeure, au contraire, la circonscription administrative de base et l'on verra que le préfet demeure la cheville ouvrière de l'administration française, mais désormais, dans l'ordre de l'action économique, de l'aménagement du territoire, des investissements, de la coordination des diverses administrations, le région reçoit un chef. L'ancien



préfet coordinateur de 1959, doté de pouvoirs assez vagues, devient le préfet de la région, chargé en même temps que de son propre département, d'une action véritablement décisive sur ses collègues des autres départements de la région.

Bien plus, il se voit doté de moyens d'action, notamment par la mise à sa disposition d'états-major techniques qui lui sont nécessaires dans le domaine économique, dans le domaine de l'économie du Plan régional et de l'aménagement qui est le sien.

Bien plus, un organisme consultatif, ayant valeur représentative, est institué auprès de lui, une sorte d'assemblée régionale qui porte le nom plus technique de Commission de Développement Economique Régional. Cette assemblée se compose, au moins pour un quart, de représentants des élus locaux (issus des conseils municipaux ou des conseils généraux des départements), pour moitié des responsables des divers groupements professionnels de patrons ou de salariés, pour le reste de personnalités désignées par le gouvernement.

Il serait vain de cacher que la composition de cette assemblée a été critiquée. On lui a reproché de laisser un choix trop étendu au gouvernement et de comporter une proportion insuffisante d'élus. Mais il faut bien dire que le gouvernement ne s'est pas flatté de faire oeuvre de décentralisation, mais simplement d'une oeuvre de déconcentration, de coordination à l'échelon régional.

Quant aux collectivités locales, leur problème essentiel, notamment en ce qui concerne la commune et celui de leur exigüité, sans doute une conception décentralisatrice moins traditionaliste aurait abouti à une fusion spontanée des communes trop petites, et à la création de cellules de la vie locale à la dimension des problèmes qu'elles doivent affronter. L'attachement des citoyens à la carte traditionnelle des communes a des sources diverses. Il est sentimental pour une partie. Il procède aussi de la crainte de ce que les opérations de fusion ne soient désavantageuses pour ceux qui en feront l'objet et entraînent un accroissement des impôts. Les pouvoirs ont donc évité jusqu'ici d'imposer les solutions trop autoritaires pour remédier à l'exigüité des collectivités locales.

Une réforme modérée des finances locales, destinée à moderniser les impôts mis à la disposition des communes et des dé-



partements, devrait rendre la vie locale plus facile. Certains moyens de coordination traditionnelle de l'action des diverses communes ont été renforcés, notamment par un nouveau statut des syndicats des communes. Mais l'élément le plus nouveau est la création d'un organisme d'un type assez différent et qui porte le nom de "district urbain".

Il s'agit d'un établissement public superposé à plusieurs communes, faisant partie de la même agglomération urbaine. Il peut être créé, soit à la demande des intéressés, soit dans certaines conditions, par voie d'autorité. Le conseil urbain reçoit des attributions qui se trouvent ainsi transférées aux conseils municipaux de chacune des communes intéressées. Notamment, les logements, les secours contre l'incendie, un certain nombre de services communs, et, en certains cas, certains services communs, tels que le ramassage des écoliers ou la voirie. On compte actuellement vingt et un districts urbains, très critiqués par les élus locaux, jaloux de leur autonomie, mais qui ont tout de même donné une figure beaucoup plus rationnelle à l'administration des agglomérations, jadis jalousement partagées entre des communes, et dont, dans certains cas, la frontière passait à l'intérieur même des maisons.

Il demeure à traiter, et c'est sur ce point que le gouvernement se montre le plus prudent, le problème du regroupement des petites communes rurales, qui est tout à fait différent ici, à l'effet qu'il ne s'agit pas de donner une administration unique à une agglomération, mais d'instituer des services communs à des communes dispersées, trop éloignées, trop petites pour les assumer seules.

Ici, l'on est en présence de simples projets et la réforme administrative récente n'a pas abordé ce problème.

## DEUXIEME PARTIE

### LA RECHERCHE D'UNE ORGANISATION DE COMMANDEMENT

Depuis Napoléon l'institution préfectorale, clé de l'organisation administrative française, a subi de nombreuses vicissitudes. Tout d'abord, la physionomie même des préfets traditionnels s'est modifiée. Longtemps, le préfet a été un personnage politique, recruté librement et à la disposition d'un gouvernement. Son statut;



dépourvu des garanties habituelles données aux fonctionnaires, le mettait à la merci de l'autorité politique, qui pouvait légitimement changer les titulaires des postes préfectoraux. Les règles n'ont pas tellement varié mais la pratique s'est modifiée. La succession des régimes politiques et des gouvernements en France depuis un quart de siècle a paradoxalement abouti à détacher plus largement les préfets de la politique. En effet, c'est dans la période d'instabilité politique que la stabilité de l'élément administratif, par un phénomène de compensation, a la plus grande chance de s'installer.

D'autre part, au fur et à mesure que l'intervention de l'Etat dans les domaines économiques s'accroît, les préfets étaient amenés à s'occuper moins de la traditionnelle politique intérieure, que des problèmes d'administration économique concrète, ou d'interventions sociales se posant dans son département.

Ceci entraînait une recherche de préfets d'un nouveau type. L'Ecole Nationale d'Administration devait fournir des éléments nouveaux à la carrière préfectorale, mais longtemps, les traditions maintinrent, à côté du recrutement par l'Ecole d'Administration, un recrutement traditionnel par un concours spécial.

La principale difficulté que connut l'administration préfectorale tenait précisément à ce que les préfets avaient fini par ne plus tenir dans leurs mains tous les fils de l'administration d'Etat, qui, dans la conception napoléonienne, leur appartiennent. Le préfet aurait dû, si l'on avait été fidèle au schéma de l'empereur, avoir dans le département un rôle administratif comparable à celui qu'a le gouvernement sur l'ensemble des territoires. Mais deux facteurs avaient joué contre cette conception: le premier, on l'a dit, avait été celui de la multiplication des administrations techniques, dont l'action sur l'ensemble du territoire se développait par dessus la tête des préfets. L'autre élément était, au fur et à mesure que le fonctionnaire français recevait plus de garanties et devenait indépendant du pouvoir politique, l'intervention généralisée du préfet dans la vie administrative qui apparaissait comme une tentative de main mise du pouvoir politique.

Cependant, il est certain que l'administration française s'est dispersée et s'est éparpillée sans qu'un élément coordinateur



apparaisse; dans chaque département, les fonctionnaires spécialisés avaient tendance à ne se préoccuper que de leur propre ministère sans que leur action fut coordonnée au niveau départemental. Quant au gouvernement, il était trop loin pour pouvoir se soucier de la coordination sur chacun des points du territoire.

Cette situation devenait particulièrement grave à partir du moment où des notions globales comme celles de la planification régionale ou de l'aménagement du territoire devaient diriger la vie administrative. C'est ce qui explique la très vigoureuse réforme faite en faveur de l'institution préfectorale par l'un des décrets que l'on évoquait plus haut.

Le préfet se trouve, par ce texte, restauré dans son rôle de représentant du gouvernement au sein du département. Ce rôle est défini de la façon suivante: "le préfet, dépositaire dans les départements de l'autorité de l'Etat veille à l'exécution des lois, des règlements et des décisions gouvernementales. Il est le délégué du gouvernement et le représentant direct de chacun des ministres".

Le résultat de cette conception, ainsi réaffirmée, plus que renouvelée, est que le préfet reçoit tous les pouvoirs de décisions, quelles que soient les administrations intéressées, sauf les exceptions que l'on va voir, qui sont remises par le gouvernement à l'échelon départemental.

Désormais, les pouvoirs qui appartenaient à l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, au directeur départemental de la Santé publique et de la population, au directeur des Postes et Télégraphes, sont remis aux mains du préfet, et, si pour des raisons de division du travail, il entend consentir un certain pouvoir de décision à ces fonctionnaires, ce ne sera qu'en vertu d'une délégation expresse faite en son propre nom.

Il est vrai que certains services restent en dehors de l'autorité préfectorale. Il est à peine besoin de dire qu'il en est ainsi de la justice, qui, en vertu de la séparation des pouvoirs, ne relève pas du gouvernement. Mais il en est ainsi également de l'administration scolaire et universitaire, au moins en ce qui concerne proprement l'enseignement. Le préfet garde son rôle directeur en ce qui concerne les investissements et les constructions.



On remarquera aussi que le ministère des Finances, qui, en France comme ailleurs, entend préserver jalousement son autonomie et son pouvoir de contrôle, demeure en dehors de ce rassemblement des pouvoirs dans les mains du préfet.

Il est évident que la réforme des attributions du préfet dans le département entraîne nécessairement des conséquences quant à la collaboration sur laquelle il peut compter et quant à la physionomie même des préfets.

Sur le premier point, il est évident que le préfet doit être entouré d'un état major de techniciens propres à contrôler l'action des services techniques dont désormais la coordination et même la direction lui sont confiées.

Il faut s'attendre à ce que soient étoffés de façon très sérieuse, les fonctionnaires spécialistes de l'économie et de l'aménagement du territoire, qui entourent le préfet. Ce résultat sera atteint par le fait que l'on va mettre à la disposition des préfets de jeunes fonctionnaires issus de l'École Nationale d'Administration, ayant une formation à ces tâches d'administration générale.

Quant au préfet lui-même, sa physionomie va être transformée comme celle du corps auquel il appartenait. D'une façon apparemment contradictoire, il se trouve en effet, à la fois dépolitisé et repolitisé. Il est dépolitisé dans toute la mesure où son action technique est accrue et il aura à se pencher moins sur les problèmes électoraux, qui, sous la troisième République, constituaient une part importante de son activité, et qui deviennent moins importants en face des problèmes économiques ou techniques qui désormais occuperont ses journées. En même temps, il est repolitisé, car il est évident qu'il ne pourra pas faire passer l'action du pouvoir central dans son département s'il n'est pas en étroite communion avec les aspirations générales de l'action gouvernementale.

Dans ce que l'on a énoncé ici, il s'agit simplement, dans l'intention du gouvernement, d'élargir beaucoup plus que par le passé les milieux dans lesquels se recruteront les préfets. On parle beaucoup de faire appel à des membres de corps spécialistes des questions économiques et notamment de l'inspection des finances. Mais il serait prématuré de vouloir faire des pronostics à cet égard.



Sans doute, ces réformes ne vont-elles pas sans soulever des critiques. On fait remarquer qu'elles tendent à resserrer l'action du pouvoir central, et donc de la centralisation sur l'ensemble de la vie administrative française. A vrai dire, dans un avenir plus ou moins lointain, un mouvement de compensation devrait être cherché par le recours à une décentralisation adaptée désormais aux circonscriptions et aux tâches nouvelles.

L'on peut concevoir notamment que des formes de représentation nouvelles, dont peut-être les commissions économiques de développement régional fournissent un premier modèle, viennent associer les citoyens à cette prise de conscience de la nécessité d'une administration générale, coordonnant entre elles les diverses actions l'Etat. Il est pas permis d'anticiper sur l'avenir.

L'objet de cette conférence était simplement de montrer comment, à l'administration napoléonienne venue de l'héritage de l'ancien régime en mal de modernisation, puis à celle de l'administration du début du XXème siècle, s'ajoute et se substitue progressivement un système administratif d'un type nouveau fondé sur les nécessités de la vie moderne.

---