

**LES PAPIERS
DE RECHERCHE
DE L'ÉNA**

**Collection
ADMINISTRATION ET
GESTION PUBLIQUE**

PR ÉNA AGP 2018-05



L'évolution des compétences des préfectures au miroir des rapports de stage des élèves de l'ÉNA (2014-2017)

HENRI BOUILLON

Résumé

L'évolution des compétences des préfetures au miroir des rapports de stage des élèves de l'ÉNA

En raison de la décentralisation, qui a renforcé les compétences des collectivités territoriales, et du contexte budgétaire contraint qu'il connaît actuellement, l'État territorial est incité à se recentrer sur son « cœur de métier » et à ne pas multiplier des compétences où sa plus-value est minime. Le plan « préfetures nouvelle génération » (PPNG), mis en place à partir de 2016, s'inscrit dans cette logique. Il invite les préfetures à se polariser sur quatre missions prioritaires : l'ordre public, la gestion de crise, le contrôle de légalité et l'inter-ministériarité. Pour permettre d'affecter des agents supplémentaires sur ces missions, le PPNG prévoit corrélativement une diminution de l'activité préfectorale de délivrance des titres (Carte nationale d'identité, permis de conduire, etc.) par la mise en place de plateformes numériques interdépartementales affectées à cette tâche. Un tel changement implique un bouleversement de la culture des services préfectoraux et interroge notamment le devenir des compétences qui ne sont pas identifiées comme prioritaires.

Mots clés : plan « préfetures nouvelle génération » ; compétences prioritaires ; ordre public ; gestion de crise ; contrôle de légalité ; délivrance des titres.

The evolution of the prefectures' missions through the prism of ENA students' internship reports (2014-2017)

Decentralization, which enhanced the powers of local governments, together with a difficult budgetary context, led the State' territorial administration to focus on its core missions and to restrain missions through which it add limited value to the policies it is involved in. The project "préfetures nouvelle génération" (PPNG), launched in 2016, formalized this evolution. It invites the prefectures to concentrate their activities on four priority missions: public order, crisis management, legality control and interministerial actions. In order to allocate additional civil servants to these missions, the PPNG project reorganise accordingly other activities like the issuance of permits or titles (national identity card, driving licence, etc.) with the setting up of digital platforms. This change implies a cultural upheaval in the prefectural services and questions the future of the missions not identified as priority objectives.

Key words: Project "préfetures nouvelle génération"; priority missions; public order; crisis management; legality control; issuance of titles.

L'auteur

Henri Bouillon est docteur en droit public de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, actuellement maître de conférences à l'Université de Bourgogne Franche-Comté et membre du Centre de recherches juridiques de l'Université de Franche-Comté (EA 3225). Il est spécialiste de droit et de contentieux administratifs, mais travaille aussi sur les problématiques touchant à l'organisation de l'État, aussi bien du point de vue *idéologique* qu'institutionnel.

L'École nationale d'administration n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les « Papiers de recherche de l'Ena » : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES PAPIERS DE RECHERCHE DE L'ENA

Collection ADMINISTRATION ET GESTION PUBLIQUE

L'évolution des compétences des préfectures au miroir des rapports de stage des élèves de l'ÉNA (2014-2017)

PR ENA AGP 2018-05

Septembre 2018

HENRY BOUILLON

Retrouvez la publication sur :

<https://www.ena.fr/La-recherche-a-l-ENA/Publications/Collection-Les-papiers-de-recherche-de-l-ENA>

© ENA

SOMMAIRE

1. Le « cœur de métier » des préfectures : les compétences identifiées comme prioritaires par le Plan « Préfecture nouvelle génération »	8
1.1. La gestion de crise.....	9
1.2. Le contrôle de légalité	13
1.3. La coordination des politiques interministérielles	14
2. Le devenir des compétences non prioritaires au sens du PPNG	16
2.1. Les autres missions cardinales du préfet	17
2.2. L'articulation des missions préfectorales avec les autres acteurs locaux	21
Conclusion	26
Glossaire	28
Bibliographie	29
Liste des lieux d'affectation en stage	30

PRECISIONS RELATIVES A LA PRESENTE ETUDE

Cette étude repose sur le dépouillement des rapports de stage en préfectures rédigés par les élèves de trois promotions de l'École Nationale d'Administration (Churchill 2014-2015, Orwell 2015-2016 et Weiss 2016-2017), soit un corpus total de 270 rapports. Les rapports sont rédigés par les élèves de l'ENA à l'issue d'une période de stage de 5 mois effectué directement sous la responsabilité du préfet de département ou de région. Le stage a lieu au cours de la première année à l'ENA et représente un élément majeur de la scolarité.

Il s'agit de documents d'une dizaine de pages (y compris une annexe avec la liste des tâches effectuées). À travers la rédaction de ce rapport, l'objectif est d'évaluer la capacité de recul, de mise en perspective et d'analyse du stagiaire auquel il est demandé de mettre en exergue les enseignements tirés de son expérience et de développer en tant que futur haut fonctionnaire une analyse sur les enjeux qu'il a eu à connaître dans le cadre de son stage.

Impliqués au plus haut niveau dans le fonctionnement de la préfecture qui les accueillent, les stagiaires participent aux réunions de cabinet du préfet, entrent en contact avec l'ensemble des services préfectoraux et ont accès à toutes les informations pertinentes. Les rapports sont rédigés à la fin du stage et destinés à être notés dans le cadre de leur scolarité à l'ENA. Les maîtres de stage sont destinataires d'un exemplaire. Du fait de la richesse des observations auxquelles donne lieu cette immersion, de leur caractère récurrent et du grand nombre de préfectures concernées, ces rapports constituent une source d'information incomparable concernant l'organisation des préfectures, de leurs services et missions ainsi que des évolutions et transformations qui les affectent.

Par ailleurs le regard ainsi porté par les auteurs des rapports est lui-même source de connaissances intéressantes sur la manière dont les hauts fonctionnaires en formation perçoivent et analysent le fonctionnement d'un élément central de cet État qu'ils vont servir.

Même si ces rapports n'ont pas vocation à être communiqués de manière individuelle et que leur finalité est essentiellement pédagogique, étant donné l'intérêt intrinsèque que représente leur contenu pour la connaissance de l'administration publique française, l'ENA a souhaité permettre leur exploitation à des fins scientifiques. L'objectif est de pouvoir mettre en perspective le contenu de ces rapports et de fournir ainsi un état des lieux de l'administration ainsi que de l'action publique en France à un moment donné, tout en permettant, sur la durée, de mesurer les invariants et les évolutions.

L'échantillon utilisé pour cette étude recouvre une grande diversité de cas de figure, tant sur le plan géographique qu'en termes de taille ou de structure. Pour autant, les rapports produits n'ont pas la prétention de donner une image exhaustive et impartiale de la réalité. Il s'agit d'une image à un moment donné, à partir d'une certaine perspective

Afin de garantir l'anonymat des rapports cités, tant de leurs auteurs, que des lieux où ont été effectués les stages en question, les références aux sources ont été codées de manière à fournir les éléments de contexte nécessaires à l'interprétation des extraits ou citations utilisés. Chaque préfecture de département est ainsi identifiée par son appartenance à sa grande région de rattachement, l'indication de sa caractéristique principale (caractère urbain, péri-urbain, semi-rural ou rural) ainsi que la période pendant laquelle le rapport de stage a été réalisé. Pour la Corse, les départements et territoires d'Outre-Mer, compte tenu de leurs particularités, leur nom figure en toutes lettres mais l'indication de temps a été omise pour des raisons de confidentialité.

L'exploitation de ces rapports de stage a été confiée à M. Henri Bouillon et a donné lieu à la publication de trois Papiers de recherche dans la présente collection, respectivement :

- La gestion des agents préfectoraux au miroir des rapports de stage des élèves de l'ENA (2014-2017)
- L'évolution des compétences des préfectures au miroir des rapports de stage des élèves de l'ENA (2014-2017).
- Le principe de modularité : l'adaptation de l'organisation des préfectures au miroir des rapports de stage des élèves de l'ENA (2014-2017)

Fabrice LARAT,

Directeur du centre d'expertise et de recherche administrative (CERA)

La question des compétences exercées par les services déconcentrés est le point nodal, autour duquel se nouent la mise en œuvre de toute réforme préfectorale et la résolution de tout problème de gestion administrative. Avant d'envisager de faire évoluer les services déconcentrés, il convient d'arrêter préalablement les missions que doit remplir l'État territorial : les organes doivent s'adapter aux fonctions.

Or, l'évolution des compétences préfectorales qui se dessine ressort sans ambiguïté des rapports de stage des élèves de l'ENA : il est clair que les préfetures sont appelées à se recentrer sur leur « cœur de métier » – selon l'expression consacrée – et à se délester totalement ou partiellement de compétences qui paraissent plus *subsidiaries*.

Deux facteurs, bien connus, alimentent ce mouvement.

D'une part, la baisse continue des moyens humains et financiers, « qui est une constante des dix dernières années au sein des préfetures et des sous-préfetures »¹, incite en effet l'État territorial à rationaliser leur emploi et à en avoir une gestion parcimonieuse. « Le discours sur la nécessité de rationaliser l'usage des deniers publics, de "faire mieux avec moins" est devenu une véritable antienne à propos d'une réalité effectivement palpable »². Évidemment, la diminution des Équivalents temps plein (ETP) induit logiquement que le nombre d'agents publics (et donc de temps de travail) dédiés à chaque mission s'amenuise : l'efficacité devient alors une impérieuse nécessité et la dispersion des efforts et des moyens une perte préjudiciable aux services publics. Recentrer les préfetures sur leurs compétences fondamentales semble alors le moyen de garantir la saine utilisation du temps et de l'argent publics. Cela implique alors qu'elles se polarisent sur des missions essentielles, prioritaires, qu'il reste à identifier. « Depuis plusieurs années, les préfetures sont confrontées simultanément à l'accroissement de leurs missions et à la réduction de leurs effectifs. Compte tenu des nouvelles priorités identifiées dans le cadre de la revue de leurs missions, un recentrage sur certaines activités reconnues prioritaires est en cours en leur sein. Par exemple, en matière d'accueil au guichet, le recours accru aux téléprocédures, couplé au développement des plateformes mutualisées, devrait permettre aux préfetures de se concentrer, à juste raison, sur l'instruction plus complexe des titres pour les étrangers »³. À défaut d'avoir les moyens de tout faire, l'État est condamné à ne plus faire que le nécessaire.

D'autre part, la décentralisation a bien sûr un impact important sur le travail des préfetures. Il serait parfaitement inutile que l'État continue d'exercer des compétences qui ont été confiées aux collectivités locales, ce qui engendrerait d'inutiles doublons et brouillerait la lisibilité de la répartition des compétences, que s'acharnent pourtant à assurer les réformes successives des collectivités territoriales (notamment par la suppression de la clause générale de compétences pour les départements et régions). L'État doit donc savoir se départir effectivement des compétences remises aux collectivités territoriales. Une telle idée figure d'ailleurs en bonne place parmi les prescriptions de la Cour des comptes : « Pour gagner en efficience, l'État doit rationaliser l'exercice d'un certain nombre de ses missions conduites au plan déconcentré et renoncer à disperser ses moyens dans des attributions où sa plus-value est marginale, notamment vis-à-vis des collectivités décentralisées »⁴.

¹ Rapport 2015-2016, préfeture d'un département péri-urbain, Nouvelle-Aquitaine.

² Rapport 2014-2015, préfeture d'un département péri-urbain, Normandie.

³ Rapport 2015-2016, préfeture d'un département urbain, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁴ Cour des comptes, Rapport public thématique, *Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs missions*,

Si la nécessité de recentrer les préfectures sur leur cœur de métier paraît nécessaire – inéluctable ? –, la question épineuse est bien sûr de déterminer les compétences qui peuvent être *délaissées* totalement ou partiellement par les préfectures. Si l'on peut convenir que les missions régaliennes doivent demeurer l'apanage de l'État, leur énumération est parfois problématique. « Le recentrage de l'action de l'État sur les fonctions régaliennes est un thème récurrent de la modernisation de l'État en France. La définition précise de ces missions régaliennes n'a jamais été véritablement proposée »⁵.

L'objectif général du Plan « Préfecture nouvelle génération » (PPNG) est précisément de déterminer les missions prioritaires des préfectures, essentiellement au niveau départemental, et de mettre en œuvre la convergence des préfectures autour de ces missions. Identifiant quatre missions cardinales, il invite les préfectures de département à se recentrer sur leur cœur de métier « par le renforcement du contrôle de la légalité et de l'expertise juridique, de la capacité à gérer localement les crises, de la lutte contre la fraude documentaire et de la coordination des politiques publiques »⁶. Pour permettre le renforcement de ces quatre missions, le PPNG entend mettre en place une cinquantaine de plateformes numériques, les Centres d'Expertise et de Ressources Titres (CERT), destinées à traiter la délivrance en ligne de certains titres (Cartes nationales d'identité, passeports, permis de conduire et certificats d'immatriculation, c'est-à-dire cartes grises). La délivrance numérique de ces titres permet ainsi de réduire l'accueil (chronophage) au guichet et de réaffecter les agents qui s'y consacraient à d'autres missions, notamment les missions dites prioritaires⁷. De cette façon, les préfectures peuvent accorder un plus grand soin à leurs missions prioritaires. « Le plan Préfecture nouvelle génération renforce la logique de spécialisation de l'action de l'État, sans porter atteinte aux missions fondamentales d'une préfecture. Initiée depuis une dizaine d'années, renforcée par la RGPP et poursuivie depuis, la réduction des moyens est une réalité incontestable de l'action déconcentrée, ressentie par tous les agents. Dans un cadre budgétaire contraint, l'État anciennement omniprésent est amené progressivement à se concentrer sur ses missions prioritaires. La mise en place du PPNG entérine cette logique d'objectifs ciblés, et constitue un changement d'ère pour les préfectures, leurs agents et leurs publics »⁸.

Présenté par le ministre de l'Intérieur le 16 décembre 2015, inscrit dans le cadre de la Directive nationale d'orientation (DNO) pour 2016-2018, le PPNG doit être mis en place durant les années 2017 et 2018. En ce début d'année 2018, il serait donc prématuré d'en faire un bilan. Mais les rapports de stage des élèves de l'ENA en fournissent déjà un aperçu fort instructif. Il est d'ores et déjà certain que le PPNG implique un bouleversement de l'activité préfectorale, tout d'abord parce que l'activité de guichet, « vitrine »⁹ de la préfecture, se réduit, mais surtout parce que les préfectures sont ainsi appelées à un nouveau destin local : elles sont vouées, d'une part, à agir directement

adapter leur organisation, leur faire confiance, 5 décembre 2017, p. 29.

⁵ Rapport du Haut-Commissariat de la République de Nouvelle-Calédonie.

⁶ Circulaire du ministre de l'Intérieur du 8 juillet 2016 relative aux organisations cibles des préfectures.

⁷ « Le Plan Préfecture Nouvelle Génération (PPNG) vise à moderniser l'activité des titres des préfectures pour conforter les missions régaliennes », rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Grand-Est.

⁸ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Occitanie.

⁹ « Le plan préfecture nouvelle génération (PPNG) conduit à un bouleversement de l'identité des préfectures, qui perdent ce qui était leur vitrine la plus connue du grand public : l'instruction et/ou la délivrance des cartes d'identité, passeports, permis de conduire et carte grise », rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Auvergne-Rhône-Alpes.

et à mettre en œuvre les politiques publiques nationales dans les domaines identifiés comme prioritaires, tandis que, dans les autres domaines d'actions, les préfetures ont plutôt tendance à devenir coordinatrices, conseillères ou accompagnatrices des acteurs locaux. Plus que jamais « l'action préfectorale est à la fois verticale, pour les politiques nationales, et horizontale, pour les projets locaux »¹⁰.

Les rapports de stage des élèves de l'ENA font percevoir nettement les premiers effets du PPNG et ceux qu'il devrait avoir dans les mois prochains sur les compétences des préfetures, notamment celles qui sont ciblées comme prioritaires. Mais ils font, dans le même temps, saisir l'importance des compétences qui ne sont pas identifiées comme prioritaires et dont la relégation au second plan – qui n'est pas un abandon, insistons-y immédiatement – peut interroger.

1. Le « cœur de métier » des préfetures : les compétences identifiées comme prioritaires par le Plan « Préfecture nouvelle génération »

Le Plan « Préfecture nouvelle génération » (PPNG) a pour objectif premier d'adapter le réseau des services déconcentrés aux attentes des territoires et aux exigences d'efficacité, tout en tenant bien sûr compte des moyens dont ils disposent. Dès lors, comme il a été dit, le PPNG vise surtout à recentrer les préfetures sur le régalien, en mutualisant l'instruction des dossiers et en externalisant la délivrance des titres sur des plateformes numériques spécialisées¹¹. « L'actuelle réflexion développée avec la mise en place du [PPNG] s'oriente vers un repositionnement des préfetures de département sur les problématiques traditionnelles déjà évoquées d'ordre public, de gestion des crises et de contrôle de légalité, avec en complément une mission d'appui à la mise en œuvre des politiques publiques interministérielles »¹².

Le PPNG affiche ainsi une triple ambition¹³. Le premier objectif est de renforcer l'efficacité de l'action publique locale. Cela induit bien sûr – second objectif – une gestion optimale des moyens humains et financiers, c'est-à-dire un nouvel emploi des moyens financiers et une réaffectation des agents sur des missions prioritaires¹⁴ ; ce plan a donc aussi « pour objectif de sortir de la "logique de robot" pour que la contrainte

¹⁰ Rapport 2016-2017, préfeture d'un département semi-urbain, Centre-Val-de-Loire.

¹¹ Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes par exemple, cinq centres d'expertise et de ressources titres (CERT) ont été mis en place (Rapport 2016-2017, préfeture de région).

¹² Rapport 2015-2016, préfeture d'un département semi-urbain, Nouvelle-Aquitaine.

¹³ Le « PPNG qui s'inscrit dans un contexte de modernisation mais aussi de décentralisation avec le regroupement des régions et le lancement des métropoles pour répondre à un triple enjeu de recentrage sur les missions régaliennes, de simplification des démarches des usagers et d'efficience. Cette dynamique soulève la question de la présence de l'État sur le territoire et son lien avec le citoyen », rapport 2016-2017, préfeture d'un département urbain, Île-de-France.

¹⁴ Un exemple concret, tiré d'un rapport de stage, peut illustrer cette nécessaire réaffectation des agents : le rapport note que « cette évolution répond à des besoins bien réels, et ce tout particulièrement en matière sécuritaire. Le contrôle de la vente et de la détention d'armes reste aujourd'hui lacunaire (moins d'1,5 ETP dans tout le département), compte tenu du faible nombre de contrôles réalisés dans les clubs de tirs et chez les armuriers. Le redéploiement de deux agents sur cette mission permettra dès lors de passer d'une logique de traitement de dossiers à une stratégie de contrôle efficace sur l'ensemble du territoire », rapport 2016-2017, préfeture d'un département semi-urbain, Nouvelle-Aquitaine.

qui pèse sur les finances publiques ne conduise pas à une dégradation des conditions d'exercice des missions essentielles de l'État. Sa mise en œuvre nécessitera cependant un important effort de formation des agents délivrant des titres »¹⁵, ce qui pourrait, à court terme et provisoirement, être générateur de dépenses. Mais il est important de préciser que ces économies de temps et de deniers publics, en recentrant les préfectures sur l'essentiel, n'ont pas d'abord pour objet de réduire les coûts, dans une perspective purement comptable : elles visent avant tout à préserver la force d'action de l'État, vouée à la déliquescence si, dans ce contexte de réduction des moyens, elle était dispersée et n'était pas spécialisée¹⁶ et canalisée vers l'essentiel (premier objectif). « Le débat public véhicule parfois l'idée que la modernisation de l'État se résume à faire des économies, à se désengager de certaines missions : en bref, à réduire la voilure. C'est opposer à tort la réforme de l'État et sa force »¹⁷. Outre la gestion de moyens contraints et la préservation de l'efficacité – la force – de l'État, le troisième objectif apparaît nettement à travers la relation nouvelle que l'État territorial entend établir avec le citoyen (question de la proximité de l'État), puisqu'il s'agit, notamment par la numérisation des procédures, de faciliter ses démarches. « Il serait réducteur de résumer le PPNG à la recherche d'une plus grande efficacité. L'enjeu est en effet également de moderniser les relations entre l'administration et l'usager, qui n'aura plus à se déplacer en préfecture pour ses démarches »¹⁸.

Pour tous ces motifs, le PPNG impose donc aux préfectures de mettre essentiellement l'accent sur quatre grandes compétences : la gestion de crise (a), la lutte contre la fraude documentaire (qui appelle finalement peu de commentaires, et que les rapports de stage des élèves de l'ENA n'abordent que rarement), l'expertise juridique et le contrôle de légalité (b) et, enfin, la coordination territoriale des politiques interministérielles (c).

1.1. La gestion de crise

La notion de « crise » – et donc la définition de sa *gestion* – est délicate à manier. Elle peut faire l'objet d'une interprétation large ou d'une interprétation resserrée. Dans un sens large, la crise peut inclure tout élément perturbateur de l'ordre public, et la gestion de crise renvoie alors à la mission de garant de l'ordre public dont est, depuis toujours, chargé le préfet. *Stricto sensu*, « les situations de crises sont des situations de "rupture", qui vont bien au-delà du service public au quotidien. Il faut y faire face en affirmant l'autorité et la capacité de réaction et de mobilisation de l'État »¹⁹. Il est difficile de savoir quelle signification le PPNG accorde à cette idée de gestion de crise, mais on peut opter pour la seconde signification (sens strict), dans la mesure où, d'une part, les textes auraient bien certainement fait une référence directe à l'ordre public si celui-ci était directement visé et, d'autre part, les rapports de stage font bien référence, quand ils traitent de cette question, à des situations exceptionnelles qui diffèrent du simple maintien *habituel* de l'ordre public.

¹⁵ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Pays de la Loire.

¹⁶ « Le plan préfecture nouvelle génération renforce la logique de spécialisation de l'action de l'État », rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Occitanie.

¹⁷ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Centre-Val-de-Loire.

¹⁸ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Nouvelle-Aquitaine.

¹⁹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Pays de la Loire.

Ainsi comprise, la gestion de crise est une compétence des préfectures qui ne cesse de gagner en importance et qui se pérennise. Les préfectures agissent de plus en plus en réaction à des *crises*, qu'il s'agisse des récents attentats terroristes qui ont frappé le territoire ou de risques naturels, comme les feux de forêt et incendies, les inondations, les sécheresses, les avalanches, la pollution des nappes phréatiques ou les épidémies (notamment pour les animaux, bovins ou ovins). Il s'agit ainsi d'associer sécurité civile et sécurité publique pour accroître leur complémentarité. « Le cœur de métier de la préfecture et des sous-préfectures réside dans leur capacité d'action et de réaction en cas de crise, ainsi que dans la gestion post-crise »²⁰. Il y a là une compétence nécessaire qui se développe de façon exponentielle. Les préfectures sont en première ligne sur ce front : devant ces calamités publiques, les citoyens et les élus locaux font en effet spontanément appel à l'État et les services déconcentrés de l'État, qui opèrent au plus près du terrain (par opposition aux administrations centrales), sont les plus indiqués pour prendre rapidement en charge la gestion de ces crises diverses.

Concrètement, cette compétence se manifeste par la mise en place de plusieurs Centres opérationnels départemental (COD), spécialement dédiés à la gestion de crise. Une préfecture s'est même dotée d'un COD mobile implanté au sein d'un camion, le MAGEC (Module d'appui à la gestion de crise), comme d'autres disposent de « COD sur site » ou de « COD déporté ». Il « permet aux différents services de l'État d'être plus réactifs en cas de catastrophe d'une gravité exceptionnelle (accident d'avion, attentat terroriste) en se tenant au plus près du poste de commandement opérationnel tout en disposant, au sein du MAGEC, des outils les plus performants (cartographie interactive de la zone de crise, systèmes d'information et de communication) »²¹.

Comme en atteste le fonctionnement même de ces COD, la gestion de crise nécessite une communication efficace et rapide des services de l'État afin de coordonner les opérations et informer la population. L'une des premières urgences, en ces situations, est d'éviter une panique collective, qui paralyserait sans doute les remèdes possibles et ne ferait qu'aggraver le mal. C'est pourquoi, notamment pour le bon accomplissement de cette fonction, la communication préfectorale est un enjeu de tout premier ordre. « Lors de la gestion des crises tout particulièrement, mais pas seulement, le rôle de la cellule de communication de la préfecture est essentiel. La rapidité de la circulation de l'information et la mobilisation quasi immédiate des réseaux sociaux nécessitent d'entretenir des liens constants avec les différents organes de presse locaux. Cette implication quasi quotidienne de la cellule de communication permet à la préfecture de promouvoir ses actions et de maîtriser sa communication non seulement par l'intermédiaire des médias mais également grâce aux réseaux sociaux. C'est pourquoi la préfecture, alors qu'elle possède déjà un compte Twitter, a décidé de la création d'un compte Facebook et ainsi communiquer de façon plus dynamique mais aussi plus complète, compromis entre Twitter et le site internet institutionnel »²².

Dans le cadre de cette mission, le préfet est aussi amené à adopter des Plans de prévention en vue de prévoir les modalités et processus destinés à prévenir les crises ou à régler les problèmes une fois qu'ils sont apparus. En effet, la gestion de crise ne doit pas s'entendre dans le seul traitement de la crise advenue ; elle doit aussi intégrer la nécessité d'anticiper la crise future. « Anticiper est une condition *sine qua non* pour préserver la sécurité : au-delà du paradoxe apparent, prévenir l'inattendu m'est apparu

²⁰ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Occitanie.

²¹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-rural, Centre-Val-de-Loire.

²² Rapport 2016-2017, préfecture d'un département urbain, Nouvelle-Aquitaine.

comme l'une des missions fondamentales de la préfecture »²³. C'est ce qui, inévitablement, attire la gestion de crise dans l'orbite de la police administrative *usuelle*.

Deux exemples d'actualité, qui ont eu un retentissant écho médiatique, sont étudiés par plusieurs stagiaires :

La gestion de crise est tout d'abord apparue d'une particulière acuité avec le « plan migrants », lancé en octobre 2015 par le gouvernement. Elle a démontré, si besoin est, le rôle central qu'étaient appelées à jouer les préfectures. « Le 24 octobre 2016, le démantèlement du camp de Calais débutait. Afin que cette opération se déroule dans les meilleures conditions non seulement en termes humanitaires mais également sécuritaires, les préfets ont été mobilisés dès le début du mois de septembre. L'évacuation de la lande de Calais résulte d'une décision ministérielle et a été intégralement pilotée par les préfectures, au premier rang desquelles la préfecture du Pas-de-Calais, en lien constant avec le cabinet »²⁴. En ce domaine, « la primauté irremplaçable de l'État en matière de gestion de crises s'est exprimée de manière exemplaire dans la mobilisation nationale qui a accompagné le démantèlement du camp de Calais : si l'accueil des mineurs isolés étrangers relève de la compétence du département au titre de l'aide sociale à l'enfance, c'est bien l'État qui a d'abord été en mesure de créer, dans l'urgence, des Centres d'accueil et d'orientation pour mineurs (CAOMI) »²⁵.

C'est en second lieu à travers l'état d'urgence que la gestion de crise a dévoilé toute son importance. L'état d'urgence confère au préfet de nombreux pouvoirs discrétionnaires (perquisitions administratives, assignation à résidence, *etc.*). Pour ce qui est tout spécialement des « perquisitions administratives et assignations à résidence prises au titre de l'état d'urgence, elles n'offraient pas non plus de précédent. Au-delà de la définition des cibles, qui relève des services de renseignement, il a donc fallu préciser le cadre juridique de ces mesures, avec l'appui parfois tardif et incomplet de la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques »²⁶. Aussi l'emploi de ces outils a-t-il demandé la constitution, par chaque préfet, d'une méthode quant à l'utilisation de ces pouvoirs exorbitants, l'opinion publique se montrant préoccupée par cette utilisation²⁷ : choix d'un positionnement et d'une méthodologie pour les perquisitions, rapport avec le parquet, information des élus et des acteurs institutionnels (notamment dans le choix des informations à divulguer), *etc.* Toutefois, l'efficacité de certaines prérogatives a pu s'amoinrir rapidement. « Si de nombreuses perquisitions ont été ordonnées dans les premières semaines qui ont suivi la mise en place de l'état d'urgence, cette dynamique s'est largement ralentie [après deux mois]. Par ailleurs, chargée de réaliser le tableau d'information destiné au contrôle parlementaire, j'ai pu constater le niveau de détails demandé. Un véritable contrôle s'est mis en place, qui a conduit les forces de l'ordre [du département] à privilégier à nouveau les perquisitions

²³ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Pays de la Loire.

²⁴ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département urbain, Nouvelle-Aquitaine.

²⁵ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département urbain, Provence-Alpes-Côte-D'azur.

²⁶ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Île-de-France.

²⁷ « Les préfectures agissent par ailleurs sous étroite surveillance de l'opinion. Passée la retenue des premiers jours, l'état du débat public a rapidement évolué, avec par exemple la publication sur le site Internet du *Monde* d'un "Observatoire de l'état d'urgence" se faisant fort d'en épingle les « abus », avec souvent une certaine naïveté », rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Île-de-France.

judiciaires sur plusieurs dossiers »²⁸. L'efficacité des prérogatives reconnues dans le cadre de l'état d'urgence diminue ainsi nettement.

Le grand paradoxe est que le déploiement de ces compétences importantes prévues par la loi du 3 avril 1955 modifiée s'est accompagné d'une forme d'impuissance de fait, due notamment au manque de renseignements des préfectures. Pour remédier à ces difficultés, qui témoignent d'un décalage important entre le droit et le fait, il a été constitué un Fichier de traitement des signalements de la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), qui recense environ 15 000 personnes, placées sous une surveillance assidue des services de police. « Le Fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation et du terrorisme (FSPRT), créé en mars 2015, devait par exemple permettre une coordination accrue entre les services mais n'a pas mis fin à la coexistence de différents fichiers de renseignement utilisés par chaque service et qui sont souvent plus complets. Celui-ci est ainsi relégué à un simple outil de coordination permettant de désigner le service responsable d'un suivi. La question de la circulation de l'information entre les services continue donc à se poser »²⁹. Les préfectures ont également eu besoin de s'organiser en conséquence. Beaucoup ont par exemple institué en leur sein une cellule « radicalisation », réunie de façon hebdomadaire sous l'autorité du directeur de cabinet, afin de procéder à une coordination des services de police, de gendarmerie et de renseignement et d'examiner en commun l'ensemble des signalements du département³⁰. La réunion hebdomadaire d'un groupe d'évaluation départemental (GED) dans d'autres préfectures a répondu à la même nécessité³¹. Tout cela permet, d'une part, le suivi personnalisé des individus signalés et d'autre part, de s'assurer que chaque cas est examiné par un service identifié, tout en étant discuté autant que de besoin avec les autres acteurs afin de limiter un cloisonnement nuisible de l'information (sécurité intérieure, renseignement territorial, police judiciaire ou gendarmerie). De ce fait, l'état d'urgence a permis au préfet de s'immiscer dans ces questions où les services de renseignement opéraient auparavant en toute autonomie, notamment par le Service départemental de renseignement territorial (SDRT) et la Direction interdépartementale de la sécurité intérieure (DISI). C'est en effet « par les seules expériences et actions de terrain des forces de sécurité et des services de renseignement qu'ont été mises en œuvre les premières perquisitions ciblées et "fructueuses" dans le cadre d'urgence »³². L'état d'urgence a aussi favorisé le développement de nouvelles relations et des échanges d'informations entre la préfecture et l'autorité judiciaire, notamment le procureur de la République, ce qui a constitué une avancée significative dans les rapports des deux institutions.

L'état d'urgence a ainsi durablement renforcé la place conférée aux missions régaliennes des préfectures, notamment dans la gestion de crise, à la fois dans les faits et dans la représentation que les citoyens se font du préfet.

²⁸ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Occitanie.

²⁹ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

³⁰ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

³¹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Occitanie.

³² Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

1.2. Le contrôle de légalité

Depuis que la loi du 2 mars 1982 a supprimé la tutelle de l'État sur les collectivités territoriales, l'unité de la République, le respect de la légalité et l'égalité juridique des citoyens sont garantis par le contrôle de légalité qu'assure le représentant de l'État sur le territoire, comme le prévoit l'article 72 de la Constitution. Même s'ils sont exécutoires dès leur transmission au préfet, les actes administratifs des collectivités territoriales font l'objet d'un contrôle par les préfetures, qui peuvent les déférer au juge administratif pour en apprécier la régularité. C'est donc sans surprise que le PPNG classe cette mission parmi les missions prioritaires de la préfeture.

Mais là encore, la baisse des moyens des préfetures, et notamment de leurs personnels, nuit à cette mission cardinale et remet en cause sa qualité. Cette difficulté est majorée par le fait que, dans le même temps, les compétences des collectivités se sont multipliées, ce qui induit l'adoption de plus d'actes, et que les collectivités peuvent transmettre plus facilement leurs actes par voie numérique³³. Ce constat, fait depuis longtemps, ne se dément pas et a même tendance à s'amplifier. « La baisse des effectifs engagée par la RéATE, et poursuivie depuis, diminue les moyens de contrôle, ce qui rend d'autant plus théorique l'action des préfetures et des services de l'État. C'est le cas en matière de contrôle de légalité qui ne porte désormais que sur une minorité d'actes (qui sont toutefois sélectionnés) »³⁴. C'est pourquoi la réforme du contrôle de légalité par l'ordonnance du 17 novembre 2009 visait à l'adapter aux moyens en réduisant le nombre d'actes administratifs devant être transmis à la préfeture et en ciblant les actes administratifs que les services préfectoraux doivent examiner prioritairement.

Il n'en va pas différemment pour le contrôle budgétaire, qui pâtit aussi du manque de moyens des préfetures. Comme pour le contrôle de légalité et pour les mêmes raisons, il semble donc nécessaire de restreindre encore ce contrôle budgétaire en ciblant en priorité certaines collectivités et certains actes. En effet, « ce contrôle est perçu comme trop chronophage et systématique. Les documents comptables transmis sont souvent très volumineux, rendant leur exploitation complexe, d'autant que les délais d'examen sont très restreints. Il convient donc de cibler davantage les collectivités dont les comptes soulèvent des interrogations »³⁵. À ces données s'ajoute une spécificité, beaucoup plus propre aux actes budgétaires qu'aux autres : les conséquences politiques qui peuvent résulter du signalement d'un niveau excessif d'endettement public local sont parfois très lourdes pour les élus concernés, dans un contexte où la saine gestion financière est érigée en premier critère d'une bonne gestion publique. « Le contrôle budgétaire est un autre aspect de l'autorité de l'État sur les collectivités. La situation financière des collectivités locales [...] est un sujet d'attention spécifique, en raison de leur niveau d'endettement. [...] Le choix de saisir la Chambre régionale

³³ « La télétransmission – près des deux tiers des actes transmis dans le département [...] – encourage en effet les collectivités à transmettre le maximum d'actes, y compris lorsque ce n'est pas nécessaire. Outre le retour aux collectivités des actes non transmissibles, il pourrait être envisagé un nouveau paramétrage de l'application ACTES afin de trier davantage les documents, par exemple en mettant en place des catégories ou des filtres bloquants », rapport 2014-2015, préfeture d'un département urbain, Grand-Est.

³⁴ Rapport 2015-2016, préfeture d'un département rural, Centre-Val-de-Loire.

³⁵ Rapport 2014-2015, préfeture d'un département urbain, Grand-Est.

des comptes ou non apparaît comme une mesure extrêmement difficile à prendre, car immédiatement interprétée au regard de ses conséquences politiques »³⁶.

« Visant, en particulier, une réduction de 1300 postes à l'échelle nationale, le PPNG est vu dans le [département] comme un nouveau recul de l'État. Il est donc nécessaire d'anticiper certains écueils.

- Un accueil du public devra être maintenu, alors que la création des Centres d'expertise et de ressources Titres (CERT) pourrait réduire l'accueil au seul service des étrangers. [...] Une présence humaine, même minimale, devra accompagner l'installation des bornes d'accès aux démarches administratives. [...]

- Le contrôle de légalité [...] devra demeurer une priorité. Cependant, l'application de l'organigramme du PPNG dans le [département] se traduit par une réduction des effectifs affectés à cette mission. Il conviendrait donc de réaliser un ciblage des communes à risque. Aussi, la procédure de contrôle en sous-préfectures pourrait être entièrement départementalisée, et le logiciel @ctes modernisé afin de mieux classer les actes des collectivités et de réduire un tri chronophage.

- La lutte contre la fraude aux titres devra être modernisée [...]. S'il convient de définir avec prudence, à l'échelle [du département], l'organisation adéquate du CERT, il faudra, à l'échelle nationale, prospecter de nouvelles technologies de contrôle telles que la *block chain*, protocole décentralisé et infalsifiable de gestion des données. Le ministère de l'Intérieur pourrait s'associer à l'initiative *block chain* de la Caisse des Dépôts, actuellement réduite au seul secteur financier, afin de conjuguer sécurisation et simplification. »

Rapport 2016-2017, Préfecture d'un département semi-urbain, Occitanie.

Alors même que le contrôle de légalité apparaît sans conteste comme une mission essentielle, dont témoigne sa consécration constitutionnelle, il se trouve trop largement en déshérence du fait de la baisse significative des effectifs dédiés à cette mission³⁷. Le PPNG trouve ici tout son sens : réduire les missions annexes des préfectures permettrait d'augmenter les moyens dédiés à cette mission et de la renforcer.

1.3. La coordination des politiques interministérielles

Quoiqu'il relève du ministère de l'Intérieur, le préfet est le représentant de l'ensemble du gouvernement et de chacun de ses membres. Il doit de ce fait mettre en œuvre et coordonner l'ensemble des politiques publiques gouvernementales dans sa circonscription,

³⁶ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Nouvelle-Aquitaine.

³⁷ La Cour des comptes a constaté l'affaiblissement du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire par les préfectures, caractérisé par une baisse de 353 ETP affectés à cette mission entre 2009 et 2014 : de 1173 ETP en 2009, il n'en restait plus en 2014 que 820, ce qui constitue une baisse de presque 30% (Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome 1, La documentation française, 2016, graphique p. 346).

L'inter-ministérielle est par conséquent au cœur de l'action préfectorale. Renforcée par la RGPP et la RéATE, la coopération interministérielle des services déconcentrés est à nouveau jugée capitale par le PPNG. Il serait en effet préjudiciable à l'action de l'État qu'elle soit morcelée. Le préfet doit donc coordonner la mise en œuvre des différentes politiques publiques dans sa circonscription, ce qui induit qu'il ait une vision d'ensemble et une appréhension interministérielle des questions à traiter. Seul le corps préfectoral est en effet à même d'avoir, au niveau local, une vision stratégique couvrant l'ensemble des enjeux de sa circonscription³⁸. « La position interministérielle du corps préfectoral lui permet d'avoir une vision transversale de l'activité de services de l'État et ainsi d'être à même de définir une stratégie d'action. [...] Le positionnement interministériel du corps préfectoral lui permet, face à un enjeu identifié, de piloter une action concertée entre tous les services. L'efficacité repose alors sur sa capacité à donner un cap et à faire travailler étroitement les services »³⁹.

Pour assumer cette fonction, le préfet remplit une fonction de « chef d'orchestre »⁴⁰, puisqu'il lui faut accorder harmonieusement l'action des différents services placés sous son autorité, voire de ceux qui ne lui sont pas subordonnés (rectorat, ARS, Pôle Emploi, Unités territoriales des directions régionales, etc.). « Le Préfet joue aussi un rôle essentiel pour la cohérence de l'action de l'État au niveau local. Dans un contexte où les opérateurs (agences et établissements publics) tendent à se multiplier, cette fonction devrait être renforcée par une meilleure prise en compte des enjeux de coordination dans la répartition des compétences. Outre la modalité du préfet "délégué territorial", qui permet un fonctionnement intégré, l'existence d'interlocuteurs identifiés au niveau local et une limitation des compétences partagées devraient être recherchées. Des objectifs contractualisés entre le Préfet et les opérateurs seraient également intéressants »⁴¹. La gestion de crise – déjà évoquée – appuie cette nécessité : une crise, qui réclame une réaction dans l'urgence, impose bien sûr une coordination des différents services déconcentrés. « La gestion de crise est un domaine par nature interministériel qui nécessite une coordination parfaite »⁴². Il est donc logique que le PPNG fasse de l'inter-ministérielle l'une des compétences principales des préfetures.

L'inter-ministérielle se heurte toutefois à deux grandes difficultés que mettent en avant les rapports de stage et pour lesquelles ils présentent des solutions existantes ou possibles.

La première difficulté tient à l'organisation « en silo » des services déconcentrés qui se rattachent chacun à un ministère et qui n'ont pas toujours l'habitude de travailler de concert et de voir d'autres lignes de conduite que celle fixée par leur ministère. « Alors que le préfet de département est chargé de la mise en œuvre des politiques publiques, les services déconcentrés demeurent animés par des logiques propres dont le

³⁸ « Le représentant de l'État est dans la position unique d'être en relation avec l'ensemble des acteurs du département et d'intervenir à la croisée de tous les sujets – sociaux, économiques, environnementaux ou sécuritaires. Cette position lui permet de développer une analyse stratégique à l'échelle du territoire, d'anticiper les risques, et de mettre en relation les différents acteurs et porteurs de projets en s'appuyant sur l'autorité de l'État », rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

³⁹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-rural, Occitanie.

⁴⁰ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Occitanie.

⁴¹ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-rural, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁴² Rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Bourgogne-Franche-Comté.

dépassement doit reposer sur une plus grande intégration »⁴³. Faire travailler ensemble ces différents services, qui reçoivent parfois des instructions distinctes voire contradictoires, relève souvent de la gageure. « Il faut cependant constater que l'inter-ministériarité est souvent battue en brèche par le cloisonnement entre des services dont les thématiques sont pourtant très liées. Dans les faits, l'inter-ministériarité repose davantage sur la qualité des contacts entre les personnes que sur les collaborations effectives entre les services »⁴⁴. De plus en plus, il est affiché la volonté de mettre fin à cette structure en silo et de faire travailler les services en « mode projet ». Le mode projet « consiste en la création d'un groupe de travail d'agents de différentes origines, pouvant être séparés géographiquement, au service d'un projet commun »⁴⁵.

Cette difficulté est majorée par les outils qu'utilisent les différents services et qui sont parfois incompatibles. Les rapports de stage évoquent à ce titre la différence des logiciels informatiques, qui, lorsqu'ils sont incompatibles, ne permettent pas la diffusion des informations d'un service à l'autre, ne serait-ce que pour la prise de rendez-vous. La « coopération interservices pourrait être encore plus forte et plus structurée grâce à des outils de pilotage communs pour animer l'action interministérielle, dans un contexte aux moyens limités. Un obstacle matériel se dresse parfois face à cette volonté partagée de renforcer le travail en commun : l'informatique. En effet, il n'y a aucune harmonisation des outils entre les différentes administrations et leurs différentes tutelles, ce qui ne permet pas par exemple des partages d'agenda, les outils de messagerie et de gestion d'agenda étant différents d'un ministère à un autre. »⁴⁶ Il faudrait harmoniser ces outils de façon à ce que le numérique ne soit plus un obstacle à l'inter-ministériarité, mais en soit au contraire le meilleur serviteur. Des expérimentations ont été mises en œuvre à cette fin. « La région Bourgogne-Franche-Comté a été choisie par le Gouvernement pour expérimenter l'administration 3.0 visant à ce que l'administration déconcentrée exploite toutes les ressources numériques afin de développer le travail collaboratif. Il s'agit ainsi de développer le travail en site distant, de favoriser le travail en "mode projet", de renouveler la collégialité autour du Préfet de région, mais également de répondre aux besoins des usagers du service public »⁴⁷.

La restructuration qu'impose le PPNG sera donc l'occasion, dans chaque préfecture, d'une réflexion plus large sur la place de l'État, à travers la détermination de ses missions. Cette réflexion devra notamment porter, non plus seulement sur les missions prioritaires, mais intégrer aussi les autres compétences préfectorales.

2. Le devenir des compétences non prioritaires au sens du PPNG

Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 détaille les pouvoirs du préfet. Or, il énumère bien d'autres compétences que celles que le PPNG érige au premier plan de l'activité des services déconcentrés. Du fait qu'il représente tous les ministres, le préfet a logiquement un grand nombre de compétences qui peuvent couvrir tous les domaines

⁴³ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁴⁴ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département urbain, Île-de-France.

⁴⁵ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Bourgogne-Franche-Comté.

⁴⁶ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Occitanie.

⁴⁷ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Bourgogne-Franche-Comté.

de l'action gouvernementale, même si l'inter-ministériarité évoquée dans le PPNG est susceptible de coiffer bon nombre d'entre elles.

Bien sûr, le PPNG ne prône pas l'abandon des missions qu'il ne cite pas, ni même leur réduction à portion congrue. Mais en ne les sanctuarisant pas dans le noyau dur de l'activité préfectorale, le PPNG n'entend pas leur octroyer de nouveaux moyens en personnel, puisque ce sont vers les missions prioritaires que doivent être réaffectés ces ETP. Le risque encouru par le PPNG est donc, soit de dévaloriser injustement ces autres missions, soit de n'avoir que peu d'effectivité tant le caractère pressant de ces missions imposera aux services déconcentrés de leur consacrer un temps important et de nouveaux personnels au mépris des objectifs du PPNG (1.1.). À cet égard la question de l'exercice des compétences en coordination ou en lien avec les acteurs locaux apparaît tout particulièrement importante (1.2.).

2.1. Les autres missions cardinales du préfet

Diverses missions préfectorales demeurent primordiales en dépit du fait qu'elles ne sont pas mentionnées par le PPNG parmi leurs quatre missions primordiales. Beaucoup pourraient être détaillées ici. L'analyse comparée des rapports de stage des élèves de l'ENA permet de faire saillir celles qui se présentent comme incontournables.

En premier lieu, c'est la protection de l'ordre public et de la sécurité intérieure qui apparaît comme le « noyau atomique de la compétence étatique »⁴⁸ : le maintien de l'ordre public est indissolublement lié à la préfecture, il « fait partie de l'ADN du métier préfectoral »⁴⁹. Au sens large, la sécurité « regroupe plusieurs sous-domaines : sûreté et ordre publics, sécurité civile, sécurité sanitaire, sécurité routière et gestion de crise. Elle est la seule thématique sur laquelle le préfet conserve, à titre principal, un rôle de direction et de contrôle »⁵⁰.

En outre, l'action de l'État en matière sécuritaire est vivement réclamée par les acteurs locaux et les citoyens ; ainsi de la lutte contre la délinquance⁵¹, de la sécurité routière, de la sécurité sanitaire, etc. « Au fondement même du contrat social, le besoin de sécurité est à l'origine de l'État. Cette mission, qui recouvre la protection des personnes, des biens et de l'environnement, implique de maîtriser une large gamme de compétences et de faire preuve d'un sens aigu de l'anticipation »⁵².

Aussi serait-il inquiétant de voir l'État territorial se départir de cette compétence. Ce n'est nullement envisagé. Le fait que le PPNG n'en fasse pas l'une des premières compétences préfectorales ne la dévalue nullement. La gestion de crise mise en lumière par le PPNG a d'ailleurs une étroite parenté avec elle.

Les réformes en cours attestent au contraire de la priorité donnée à cette compétence à travers la création d'une Direction des sécurités. Une circulaire du 16 novembre 2016

⁴⁸ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Pays de la Loire.

⁴⁹ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁵⁰ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Centre-Val-de-Loire.

⁵¹ « Au sein du département, j'ai constaté un investissement conséquent de l'État dans ce qui a trait à la prévention de la délinquance de manière large. Les responsabilités qui m'ont été confiées dans ce dossier m'ont permis de mesurer le rôle stratégique de l'État dans ce domaine, notamment par le biais du suivi du Plan départemental de prévention de la délinquance et le fléchage des crédits issus du Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance », rapport 2014-2015, préfecture d'un département urbain, Normandie.

⁵² Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Centre-Val de Loire.

a prévu la création d'une Direction des sécurités au sein des préfectures de département ; mais cette création est, selon la circulaire elle-même, susceptible d'adaptation en fonction des « enjeux et circonstances locales » (principe de modularité). Cette Direction entend permettre la gestion interministérielle des questions de sécurité, pour en amplifier l'efficacité et la réactivité, et peut de ce fait être rattachée à la vocation interministérielle de l'activité des services de l'État. « Renforcer la culture de la gestion de crise et favoriser la transversalité des sécurités constituent un gage de cohérence et d'efficacité entre sécurité intérieure, sécurité routière, polices administratives et protection civile. Un cloisonnement non justifié peut en effet s'avérer préjudiciable *in fine* entre politiques publiques interdépendantes »⁵³.

Une deuxième mission importante est la mise en œuvre et l'adaptation des politiques publiques nationales au niveau local. Le préfet est le représentant du gouvernement et de chacun de ses membres et est le garant du respect des lois. Alors que les services centraux visent la détermination des politiques publiques applicables de façon égale sur tout le territoire, les services déconcentrés les adaptent – pour les rendre opératoires – aux enjeux locaux, sans les dénaturer. C'est ce qu'explique le décret portant Charte de la décentralisation du 7 mai 2015. Sur un certain nombre de points, cette mission rejoint bien sûr l'inter-ministérielle.

Le préfet doit veiller à expliciter les politiques nationales et à surveiller leur adaptation au niveau local. Il est ainsi appelé à faire application des normes nationales en respectant parfois davantage leur esprit que leur lettre ou en écartant parfois l'application de certaines instructions dont la conciliation avec d'autres principes ou impératifs est impossible ou malaisée. « Cette capacité de préserver l'esprit des directives (ne pas céder sur le fond), tout en les appliquant avec la souplesse et le pragmatisme permis par la concertation locale, me paraît être une grande force de la territorialisation des politiques publiques, que seul le préfet peut garantir en relais des administrations centrales »⁵⁴. Un rapport de stage retient l'exemple de la circulaire du 18 novembre 2011 relative à l'interdiction du brûlage à l'air libre des déchets verts, qui n'a pas été appliquée strictement dans le département, en raison d'une mise en balance des dispositifs juridiques de protection de l'environnement et de santé avec ceux de protection des populations : « La position de l'Agence régionale de santé (ARS) est de faire valoir les fondements sanitaires et l'impact des pollutions de l'air sur la santé humaine : toutefois, la spécificité de construction des habitations sur les nombreuses parties sylvestres du département (de nombreuses habitations sont isolées au milieu de la forêt) nécessite de prendre en compte les dispositions relatives aux risques d'incendie. La tenue d'une position médiane a été rendue possible par une exposition mutuelle et une prise en compte des positions respectives des différents services concernés »⁵⁵.

La promotion des dispositifs prioritaires du gouvernement figure bien sûr en bonne place dans cette mission du préfet. À cet égard, l'actualité a été marquée, comme le relèvent bon nombre de rapports de stage, par le volontariat de Service civique. La mise en œuvre du Service civique, qui permet à tout jeune qui le désire d'obtenir une mission de service civique, s'effectue sous l'autorité du Préfet de région. « Le renforcement du service civique constitue un axe essentiel de la politique de la jeunesse. C'est également un levier de la citoyenneté puisque le contrat d'engagement de service

⁵³ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Grand-Est.

⁵⁴ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁵⁵ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

civique permet aux jeunes volontaires âgés de 16 à 25 ans de donner de leur temps à la collectivité, à travers une expérience formatrice et valorisante »⁵⁶. Plusieurs rapports notent toutefois que l'objectif de mixité sociale n'est pas assuré par ce dispositif, compte tenu du profil des jeunes qui y participent (souvent diplômés)⁵⁷ et de leur trop faible mobilité géographique⁵⁸. Quoique les collectivités et associations assurent la promotion de ce service civique, l'État prend en charge 80 % de l'indemnité due au jeune, si bien que les collectivités et associations attendent souvent que l'État définisse les missions qui pourraient être confiées aux jeunes volontaires, alors que « le service civique est en effet la rencontre d'un projet d'engagement d'un jeune et d'un projet de la collectivité défini par le conseil municipal en fonction de ses besoins locaux »⁵⁹.

3° Une dernière mission importante des préfectures, dont ne fait pas explicitement mention le PPNG, est le développement économique local. Les préfets s'y investissent beaucoup. Un rapport de stage fait par exemple état du fait que « le préfet organise tous les mois une réunion bilatérale avec chaque DDI, ainsi qu'avec la DIRECCTE et Pôle emploi conjointement, à laquelle participent les services de la préfecture concernés par l'ordre du jour »⁶⁰. Par une circulaire du 12 décembre 2014, le Premier ministre avait d'ailleurs demandé la création, dans les préfectures de département, d'un sous-préfet « facilitateur de projets économiques »⁶¹. La préfecture est donc particulièrement engagée en matière économique.

La compétence du préfet en matière économique a pourtant vu son importance remise en cause. Cela tient, d'une part, à la montée en puissance des collectivités territoriales (notamment la région) et des intercommunalités (notamment les métropoles) ; l'attribution de cette compétence aux collectivités décentralisées induit logiquement que les services déconcentrés (DIRECCTE, DREAL, etc.) ne soient pas les acteurs principaux. D'autre part, la détermination des grandes orientations économiques provient du niveau national et du niveau européen ; le préfet n'a ici qu'un rôle de mise en œuvre et d'adaptation. « Les Préfectures disposent de pouvoirs limités en matière économique. Les règles encadrant le fonctionnement de l'économie sont fixées aux niveaux national et européen tandis que la décentralisation a donné les principaux leviers d'action en matière d'investissement et de financement publics aux collectivités. De ce fait, en dehors de la dotation économique aux territoires ruraux, sur laquelle le Préfet a la main, en concertation avec les élus du territoire, et en dehors des dispositifs nationaux, mis en œuvre par la DIRECCTE ou la DDFIP, les leviers de l'État

⁵⁶ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Bourgogne-Franche-Comté.

⁵⁷ « [Dans la région,] la majorité des jeunes qui entrent dans le dispositif sont diplômés de l'enseignement supérieur et seuls 19 % sont sortis du système scolaire sans certification. Ce dispositif est donc insuffisamment ciblé vers les jeunes les plus vulnérables, issus des quartiers prioritaires de la ville ou de zones rurales isolées. Pour autant, la création d'un quota de ces jeunes devant intégrer ce dispositif n'apparaît pas adapté, du fait de la difficulté pour les institutions à atteindre les jeunes et à les convaincre », rapport 2015-2016, préfecture de région.

⁵⁸ « Le point faible du service civique reste la mobilité réduite des volontaires. Quelques chiffres sont marquants. [Dans le département,] près de 80 % des volontaires ayant fait leur service civique étaient [issus du département]. Très souvent ces jeunes effectuent leur service civique dans leur ville voire dans leur quartier. [...] Or, le service civique devrait être une occasion de changer d'environnement et de favoriser la mixité sociale (surtout pour les jeunes venant des quartiers dits "sensibles") », rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Île-de-France.

⁵⁹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Bourgogne-Franche-Comté.

⁶⁰ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Centre-Val-de-Loire.

⁶¹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Centre-Val-de-Loire.

déconcentré en matière économique sont restreints »⁶². Voilà sans doute pourquoi le PPNG n'érige pas cette compétence dans le cœur de métier du préfet (étant entendu toutefois que le PPNG concerne essentiellement les préfetures de département, tandis que le développement économique revient davantage au préfet de région).

Le rôle des préfetures en matière économique demeure toutefois très important, car, bien souvent, « le Préfet reste comptable des performances économiques du département alors que la décentralisation lui en a retiré les leviers »⁶³. La neutralité du préfet fait l'unanimité parmi les rapports de stage et les élus locaux en paraissent le plus souvent conscients⁶⁴. Dès lors, le préfet émerge au-dessus des conflits et controverses politiques et paraît bien être le seul à pouvoir porter un projet économique viable, dépassant les oppositions politiques et rassemblant les acteurs locaux. « Face à la confusion de la répartition des compétences [entre l'État et les collectivités décentralisées], les représentants de l'État restent seuls à même d'objectiver les enjeux économiques locaux. Certes, la loi NOTRe transfère à la région la compétence de développement économique ; mais la difficulté de délimiter nettement les frontières entre l'économie et d'autres domaines rend essentielle la faculté interprétative du préfet »⁶⁵. Cette multiplication des intervenants, si elle peut rendre difficilement lisible la partition des compétences, est toutefois une nécessité⁶⁶.

Cette compétence économique du préfet est d'autant plus importante aujourd'hui, alors que la recomposition des collectivités territoriales (avec l'émergence des métropoles et le renforcement des régions) tend à accroître la fracture territoriale. Il semble en effet que l'écart entre les métropoles et le reste du territoire (périurbain et rural) se creuse⁶⁷. Le préfet joue à cet égard un « rôle de garant de l'équité territoriale »⁶⁸, puisqu'il lui revient de garantir une cohérence et une vraie solidarité territoriale, en veillant à ce que le dynamisme économique bénéficie à toute sa circonscription⁶⁹. « L'enjeu pour l'État dans le département et la région est donc moins, comme ce fut le cas par le passé, de développer son potentiel économique que de s'assurer que ce dynamisme profite à l'ensemble du territoire, notamment via les outils dont il dispose en matière d'urbanisme, de désenclavement (routier, ferroviaire et numérique) et de dotations aux territoires

⁶² Rapport 2015-2016, préfeture d'un département urbain, Centre-Val-de-Loire.

⁶³ Préfeture du département de la Haute-Corse.

⁶⁴ « La dimension *politique* du préfet tel qu'elle était issue de l'Empire a évidemment décliné au fur et à mesure de l'émergence d'une culture professionnelle construite sur les obligations déontologiques de neutralité et d'impartialité. Le préfet n'est donc plus l'agent politique du gouvernement et n'exerce plus d'emprise sur le jeu politique local. Ainsi, s'il continue naturellement à analyser le contexte politique territorial et à observer les évolutions de l'opinion publique de son département, il ne joue plus de rôle politique à proprement parler. Vis-à-vis du gouvernement, il est lié par un devoir de loyauté qui n'implique que l'obligation d'appliquer les lois et règlements dans la limite de son droit de retrait et adopte donc une attitude neutre à l'égard des partis politiques », rapport 2014-2015, préfeture d'un département semi-urbain, Nouvelle-Aquitaine.

⁶⁵ Rapport 2016-2017, préfeture d'un département semi-rural, Nouvelle-Aquitaine.

⁶⁶ « L'enchevêtrement des compétences entre les services de la préfeture et les directions régionales cause une certaine dispersion des leviers d'actions nécessaires pour une action économique pleinement efficace sur le terrain. » (Rapport 2014-2015, préfeture de région).

⁶⁷ « La polarisation du territoire français entre des métropoles connectées à l'économie internationale et un périurbain moins attractif accentue les enjeux de cohésion sociale et de développement auxquels le Préfet doit faire face », rapport 2015-2016, préfeture de région.

⁶⁸ Rapport 2014-2015, préfeture d'un département semi-urbain, Pays de la Loire.

⁶⁹ « Par son action qui vise à réduire les disparités territoriales, le représentant de l'État est attendu, notamment par les citoyens, pour garantir l'égalité entre les territoires, la cohésion économique, sociale et sociétale », rapport 2014-2015, préfeture de région.

ruraux »⁷⁰. La nécessité de cette intervention est notamment manifeste en matière d'aide aux entreprises en difficulté⁷¹.

En cette matière, il s'instaure donc une coopération entre l'État territorial (le préfet de région le plus souvent, mais les préfets et sous-préfets sont aussi mobilisés) et les collectivités territoriales, notamment la région et certaines intercommunalités. Cette collaboration nouvelle se manifeste nettement lors de l'adoption du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), qui fixe les orientations en matière d'aides aux entreprises, d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation (article L.4251-13 du CGCT). « Avec l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, les régions sont chargées d'élaborer au plus tard le 31 décembre 2016, le SRDEII qui définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aide à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises. Le SRDEII, sera un nouvel outil de planification régional et aura un caractère obligatoire et prescriptif vis-à-vis des décisions des autres collectivités. Un nouveau rapport État / Région s'instaure dans la gestion des politiques économiques locales puisque ce sera dorénavant le Préfet de région qui validera et signera le SRDEII une fois son vote avéré par le Conseil Régional »⁷².

La matière économique illustre combien l'évolution des compétences préfectorales est – logiquement – liée à celle des compétences décentralisées. C'est pourquoi, comme en ce domaine, l'articulation des missions des préfetures avec les autres acteurs locaux est capitale.

2.2. L'articulation des missions préfectorales avec les autres acteurs locaux

La décentralisation a permis une vraie montée en puissance des collectivités territoriales. L'approfondissement de leurs compétences s'est accompagné de la volonté de plus en plus marquée des élus locaux de conquérir leur indépendance, éventuellement contre l'État et son représentant. « De l'appréhension naturellement technique du territoire par l'administration se distingue la compréhension politique des élus. Ceux-ci raisonnent plus volontiers en termes de rapport de force »⁷³. Il en résulte logiquement que le préfet peut aisément se heurter à une vive opposition des élus locaux. Dans le même temps, les moyens de l'État s'étant réduits, celui-ci se trouve sans cesse moins à même d'imposer sa volonté et de mener seul les différentes politiques publiques locales⁷⁴. À cela peut d'ailleurs s'ajouter le fait que le préfet a aussi perdu certains leviers d'action qui reviennent dorénavant à des agences ou services

⁷⁰ Rapport 2015-2016, préfecture de région.

⁷¹ « Tant auprès des entreprises en difficulté que pour accompagner les projets de développement, les préfets et sous-préfets jouent un rôle précieux en matière économique, qui a notamment été renforcé par la circulaire du 12 décembre 2014 relative à la désignation de sous-préfets facilitateurs de projets. En effet, leur ancrage sur le terrain leur permet de détecter les entreprises en difficulté dès les premiers signes de faiblesse et de réagir rapidement », rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Morbihan.

⁷² Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Pays de la Loire.

⁷³ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-rural, Hauts-de-France.

⁷⁴ « L'État intervient désormais avec des moyens humains, juridiques et financiers réduits et doit composer avec des partenaires nombreux (collectivités, syndicats mixtes...) aux intérêts divergents, et jusqu'à présent moins soucieux que lui d'économiser les deniers publics. L'État est donc rarement en mesure de définir et d'appliquer seul l'ensemble d'une politique publique », rapport 2014-2015, préfecture d'un département urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

indépendants, comme le Rectorat, Pôle Emploi ou l'Agence régionale de santé (ARS), qui échappent à son pouvoir hiérarchique⁷⁵. « Les leviers d'action propres à l'État tendent à se réduire sous l'effet successif des lois de décentralisation, des réformes territoriales et de la création d'agences indépendantes. On pourrait se demander si l'État a encore les moyens de mettre en œuvre une politique structurelle »⁷⁶.

Dès lors, si l'une des premières fonctions du préfet est de faire prévaloir localement l'intérêt général, tel qu'il résulte notamment des orientations fixées au niveau national, il peut se heurter aux élus locaux, qui dénie à l'État la légitimité de déterminer seul l'intérêt général. Par opposition au préfet, les élus locaux revendiquent parfois le monopole de la définition de l'intérêt public local, en s'appuyant sur le principe de libre administration des collectivités territoriales, mais en faisant peu de cas du rôle du préfet défini par la Constitution⁷⁷. De tels conflits peuvent germer à propos des projets d'envergure comme la construction d'autoroutes ou de lignes de chemin de fer ou l'installation de centrale nucléaire, de stations d'épuration, d'éoliennes ou de lignes à haute tension. De tels conflits peuvent aussi être portés par des minorités agissantes, ne respectant pas les procédures juridiques et démocratiques, mais usant avec brio de la communication médiatique ; or, « ces oppositions mettent en lumière une certaine impuissance de l'État à trouver la réponse adaptée entre respect des droits des tiers, liberté d'expression et répression des abus de cette liberté. Dans cette relation asymétrique entre le prétendu faible (opposant) et le prétendu fort (État), la force publique est utilisée avec la plus grande prudence pour éviter tout dérapage »⁷⁸. Il en résulte souvent que le préfet doit intégrer certains intérêts locaux à la définition de l'intérêt général faite par les autorités centrales, ce qui est l'un des moteurs d'adaptation des directives gouvernementales à la réalité du territoire⁷⁹. « Le préfet a renoncé à imposer un intérêt général abstrait dans l'organisation des politiques publiques : il intègre plutôt les différents intérêts particuliers dans la décision finale, l'orientant dans le sens de l'intérêt général, sans garantir pour autant qu'elle lui soit toujours parfaitement conforme »⁸⁰.

⁷⁵ « La fragmentation des acteurs publics est susceptible de conduire à une carence de pilotage préjudiciable *in fine* pour l'offre de service public. Cette question se pose notamment dans les champs de l'éducation nationale, de la santé, de l'emploi ou de la formation. Dans la mesure où le préfet représente tous les membres du gouvernement, il me semblerait opportun de renforcer son autorité sur les administrations et opérateurs d'État afin qu'il ait l'opportunité d'activer différents outils (DDFIP, ARS, éducation nationale, Pôle Emploi, BPI France...). L'indépendance des agences comme l'ARS a pu être justifiée par la nécessité de réformer, parfois contre la volonté des élus locaux, ce qui aurait été impossible si les agences avaient été sous l'autorité d'un préfet qui doit rendre compte à une administration centrale. Il me semble que cette critique est sans objet. Au contraire le corps préfectoral apporte une connaissance locale des projets, ainsi qu'une vision transversale des enjeux qui peut favoriser la réforme bien comprise », rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Grand-Est.

⁷⁶ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Grand-Est.

⁷⁷ « L'ambiguïté fondamentale des relations entre les collectivités locales et l'État résulte de la cohabitation du principe constitutionnel de libre administration des collectivités et du maintien du contrôle de légalité », rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-rural, Nouvelle-Aquitaine.

⁷⁸ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁷⁹ « En contact direct et quotidien avec les élus et les forces vives du département, le préfet jouit d'une position centrale dans la vie locale, particulièrement dans les territoires ruraux. En préfecture mais surtout sur le terrain, il est à l'écoute du territoire, comme j'ai pu le mesurer en le suivant lors de visites d'entreprises, de collectivités ou de services publics dans les cantons », rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Grand-Est.

⁸⁰ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Grand-Est.

Cette reconfiguration des rapports entre l'État territorial et ses partenaires locaux n'est toutefois pas univoque. Tout en étant jaloux de leurs attributions et prérogatives, les élus locaux entendent aussi obtenir le soutien de l'État et il n'est pas rare qu'ils le sollicitent, même si ce n'est pas ouvertement⁸¹. Nombreux sont en effet les rapports de stage à évoquer une « demande d'État ». Ainsi en a-t-il été après l'instauration de l'état d'urgence, les élus demandant au préfet comment appliquer les directives nationales⁸². La demande d'État est particulièrement forte dans les territoires au dynamisme économique faible et dans les petites collectivités, faiblement dotées en moyens humains et financiers, qui peinent souvent à exercer toutes les compétences que la loi leur attribue⁸³. Aussi est-il difficilement envisageable de voir l'État se désengager purement et simplement.

Dès lors, paradoxalement, l'État territorial est aussi bien accusé de s'immiscer excessivement dans les affaires locales que de s'en désintéresser trop largement. La fonction du préfet est ainsi « le reflet de la contradiction intrinsèque des Français dans le rapport à l'État : les attentes sont immenses mais ils reprochent à l'État de prendre trop de place dans la société »⁸⁴.

De ces deux constats – la montée en puissance des collectivités territoriales et la demande d'État –, il résulte la nécessité pour les préfetures de reconfigurer leurs méthodes et moyens d'action. Globalement, les rapports de stage relèvent que, en beaucoup de domaines où les collectivités sont compétentes, le préfet s'érige désormais plus « comme une figure animatrice, facilitatrice et coordinatrice »⁸⁵ que comme un initiateur de projets et moins encore comme un dirigeant du territoire. Par un paradoxe qui n'est qu'apparent, cela contraint le préfet à « être capable d'une grande polymorphie en étant à la fois partenaire, arbitre, tiers de confiance, conseil, autorité hiérarchique, coordonnateur... »⁸⁶.

L'État demeure ainsi très présent, sans être oppressant. « Il impose moins qu'il ne cherche à créer les conditions du consentement et de l'appropriation des politiques par les acteurs locaux. »⁸⁷ Il s'inscrit davantage dans une « démarche partenariale »⁸⁸ que

⁸¹ « L'articulation entre les interventions de l'État et celles des collectivités locales reste marquée par une certaine ambiguïté, révélée par les acteurs jusque dans l'anecdote. Ainsi du président du conseil régional avouant qu'il accepte d'être "associé techniquement mais pas politiquement" à la mise en place de contrats de ruralité ; ainsi du président du conseil départemental affirmant circuler délibérément dans le même modèle de véhicule que le préfet, afin d'entretenir la confusion au cours de ses déplacements », rapport 2016-2017, préfecture de région.

⁸² « Après l'instauration de l'état d'urgence, le cabinet du préfet a ainsi été submergé d'appels d'élus s'interrogeant par exemple sur le point de savoir si tel marché ou telle sortie scolaire devait être annulé ou si leurs agents étaient habilités à procéder à des inspections visuelles de bagages à main à l'entrée des établissements recevant du public », rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Île-de-France.

⁸³ « De nombreuses compétences, parfois très techniques, sont désormais attribuées aux collectivités, qui ne disposent pas toutes des moyens pour apporter une réponse satisfaisante aux usagers. La complexité de la législation et son évolution constante font peser un fort risque d'insécurité juridique sur les collectivités, notamment les plus petites, qui gardent le réflexe de demander conseil et appui à la préfecture », rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Nouvelle-Aquitaine.

⁸⁴ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁸⁵ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁸⁶ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-rural, Nouvelle-Aquitaine.

⁸⁷ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Grand-Est.

⁸⁸ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Bourgogne-Franche-Comté.

dans une logique de contrôle⁸⁹. « L'État français, encore souvent qualifié de napoléonien, est en réalité dans une posture plutôt modeste face aux collectivités ou aux citoyens. D'exécutant du ministre, le préfet est devenu un négociateur de la mise en œuvre territorialisée des politiques publiques »⁹⁰.

Concrètement, les préfetures semblent ainsi se résoudre à abandonner de plus en plus la gestion directe de services publics, pour privilégier l'accompagnement des services gérés par les collectivités territoriales. Cela passe notamment par le repositionnement du contrôle de légalité en conseil juridique aux élus locaux, ce qui garantit la sécurité juridique de leurs actes et projets⁹¹ : « la légitimité du préfet tient notamment à cette capacité de vulgarisation, pour donner aux élus les moyens de s'approprier la loi et les enjeux d'une réforme »⁹². Cela se traduit aussi par une « ingénierie territoriale », renforcée par la DNO du 10 mars 2016, qui permet d'accompagner structurellement les collectivités territoriales dans le développement de leurs projets à long terme⁹³. Bref, « ce rôle d'accompagnement doit permettre à l'État de s'assurer de la mise en œuvre locale de la loi et des objectifs nationaux même sur des politiques qui sont de la compétence des collectivités locales. L'exemple de la construction de logements peut être cité »⁹⁴.

Un symbole éclatant de ce nouveau rôle qu'est appelé à jouer l'État est la contractualisation de l'action étatique. L'État est appelé à contractualiser ses rapports avec les collectivités pour leur impulser une dynamique qu'elles ne peuvent initier seules. L'État-partenaire remplit ainsi autrement son rôle de garant de l'intérêt général. « Si l'État reste pleinement le garant de la protection des citoyens, de l'égalité et de l'équité sur le territoire national, aucune action publique ne se conduit seule. Les contraintes financières accélèrent le mouvement de partenariat. L'État vient en appui des collectivités et des entreprises pour lancer les dynamiques, soutenir des initiatives innovantes et porter des projets structurants en s'inscrivant dans une vision nationale de long terme. À cet égard, le Contrat de plan État-régions (CPER), symbole de la coopération entre l'État et les collectivités, permet un effet de levier majeur sur les financements publics et privés. L'action publique de demain sera de plus en plus concertée. L'État est appelé à se positionner comme partenaire des collectivités »⁹⁵.

⁸⁹ « Le positionnement du préfet dans le jeu politico-administratif local apparaît ainsi renouvelé. L'autorité qu'il incarne ne se traduit plus exactement par un positionnement surplombant ou par une capacité unilatérale à imposer une décision. Au contraire, il apparaît que le préfet est désormais intégré à une chaîne de production de la décision locale au sein de laquelle son autorité ou son *influence* s'exerce de manière plus horizontale et diffuse. [...] En bref, le préfet décide moins régulièrement seul, en souveraineté, mais est plus régulièrement amené à composer sa décision en tenant compte des positions respectives des acteurs qui l'entourent », rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Nouvelle-Aquitaine.

⁹⁰ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département urbain, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁹¹ « La capacité des services de l'État à conseiller les acteurs locaux répond par ailleurs au besoin de sécurité juridique des projets, qui impliquent des compétences de plus en plus techniques (urbanisme, fiscalité, aides d'État, etc.) », rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-rural, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁹² Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁹³ « Sans se substituer aux collectivités, l'enjeu pour les préfetures et sous-préfetures est de répondre à ce besoin d'ingénierie territoriale et de se positionner en État facilitateur, soucieux d'établir un lien simple, proche et apaisé entre ses services déconcentrés et les collectivités », rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-rural, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁹⁴ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département urbain, Île-de-France.

⁹⁵ Rapport 2014-2015, préfecture de région.

Liens des préfectures avec les acteurs locaux

« Le positionnement des collectivités territoriales vis-à-vis de l'État est ambivalent. D'un côté, elles le prennent volontiers à partie, l'accusant notamment de provoquer leur asphyxie financière par la baisse des dotations. [Dans le département], la période récente a en outre été marquée par d'importantes tensions liées au schéma régional de coopération intercommunale (SRCI). [...]

Mais d'un autre côté, les élus locaux attendent beaucoup de l'État et ils se tournent spontanément vers lui aux premières difficultés. Ambivalence d'ailleurs illustrée par le débat sur le SRCI : si les élus concernés ont affirmé jusqu'au bout leur opposition résolue par des gestes politiques symboliques (rassemblements de protestation, remise des écharpes tricolores en préfecture, menace de fermeture des bureaux de vote aux élections régionales) ou par l'exercice de recours devant les juridictions administratives, ils ont dû accepter de travailler avec les services de l'État (DDFiP, DRCL) pour trouver des solutions aux difficultés financières, techniques et juridiques soulevées par la constitution des nouvelles intercommunalités et par la suspension, en référé, des arrêtés fixant leur gouvernance.

L'État reste donc plus que jamais conseiller de collectivités territoriales confrontées à la diminution de leurs moyens ainsi qu'à une complexité croissante de leur cadre d'intervention, d'autant plus fortement perçue que les conseils municipaux ont connu un important renouvellement lors des dernières élections locales. [...] Les services de l'État (DRCL, DDT, DDFiP), qui disposent de capacités de diagnostic et d'analyse sans équivalent chez les collectivités, guident également ces dernières dans leurs choix en matière de regroupement intercommunal. C'est tout le sens du travail réalisé en vue de la préparation du projet de SDCI, qui a notamment reposé sur un diagnostic approfondi du territoire. »

Rapport 2015-2016, Préfecture d'un département urbain, Île-de-France.

L'État territorial prend ainsi la forme d'un État-réseau, tout au moins dans les domaines non régaliens. Dans ces matières, sa fonction principale semble être de coordonner l'action d'acteurs indépendants de lui, afin de faciliter la réalisation de leurs projets, mais aussi de les canaliser en direction de l'intérêt général, tel qu'il résulte des instances gouvernementales. « Mises bout à bout, ces évolutions renforcent finalement la mutation de l'administration vers un "État-réseau". Pour mener à bien son action, celui-ci semble ainsi dépendre de façon croissante de l'activité de partenaires extérieurs à la sphère administrative (collectivités territoriales, associations...), y compris sur ces matières régaliennes. L'accueil des réfugiés en provenance de Calais est, sur ce point, emblématique »⁹⁶.

La Cour des comptes met cependant en garde les services déconcentrés contre les dangers qui les guettent à vouloir trop multiplier les activités d'accompagnement et de conseil aux collectivités. « Les missions de conseil ont tendance [...] à mal s'articuler avec les missions de contrôle, appelées à demeurer structurellement des attributions régaliennes. [...] La conformité de certaines missions de conseil et d'ingénierie

⁹⁶ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Nouvelle-Aquitaine.

territoriale avec le droit européen de la concurrence et des aides d'État est dans certains cas douteuse, exposant l'État à des risques de contentieux »⁹⁷. L'une des propositions de la Cour est ainsi d'« abroger d'ici le 31 décembre 2018 les dispositions prévoyant le développement des fonctions d'ingénierie territoriale et réaffecter les personnels concernés sur des missions régaliennes »⁹⁸.

Les rapports de stage des élèves de l'ENA avaient bien sûr soulevé ce problème : « Bien évidemment, les services de l'État n'étant pas épargnés par les réductions d'effectifs, ces missions d'accompagnement et de services ne peuvent concerner l'ensemble des compétences et des acteurs. Elles doivent en outre être conciliées avec des missions historiques et encore nécessaires, en matière de contrôle ou de sécurité par exemple. Il conviendrait dès lors d'envisager, en fonction des besoins des territoires, des domaines prioritaires dans lesquels un investissement plus poussé en matière de conseil et d'accompagnement s'impose »⁹⁹. Mais comme ils font aussi sentir toute l'importance que revêt la présence locale de l'État. Il y a là un subtil équilibre à trouver et il faudra sans doute, pour le trouver, tâtonner avec beaucoup de prudence pour ne pas donner l'impression aux acteurs locaux et aux citoyens d'un désengagement de l'État.

Conclusion

Le plan « préfetures nouvelle génération » (PPNG) ne constitue évidemment pas un point d'aboutissement : la recomposition de l'administration déconcentrée de l'État va se poursuivre, sans doute pour remédier aux défauts des réformes présentes, mais aussi pour améliorer encore l'efficacité des structures administratives déconcentrées et poursuivre le remodelage de ses liens avec les collectivités territoriales.

C'est pourquoi il convient d'envisager la réforme des préfetures et des administrations déconcentrées en général dans le temps long, et non à la manière séquencée des réformes, chacune étant présentée comme se suffisant à elle-même et possédant ses objectifs propres. En effet, sous le couvert du pragmatisme et de l'adaptation aux évolutions sociales, les réformes (RGPP, RéATE, MAP, PPNG, AP 2022) paraissent trop souvent dictées par les impératifs du moment et, par voie de conséquence, gouvernées par le souci d'économies de moyens et de réductions des dépenses, besoin qui se fait chaque fois plus pressant. Or, on doit convenir que cette préoccupation, aussi légitime soit-elle, ne peut suffire à définir l'action de l'État et les compétences des préfetures. Il serait préférable, même pour déterminer où et comment des économies peuvent être opérées, d'identifier d'abord précisément quelles missions on souhaite préserver ou créer et quels résultats on souhaite obtenir. Il paraît ainsi plus fécond de définir d'abord les objectifs avant d'y ajuster les moyens (financiers et humains notamment), plutôt que de ne se préoccuper que des moyens, que l'on cherche à économiser vaille que vaille, en sacrifiant aléatoirement des objectifs et missions dont on déplorera ensuite l'abandon. C'est ce schéma de pensée qu'a opéré le PPNG, en articulant vraiment détermination de missions prioritaires et gestion des moyens.

⁹⁷ Cour des comptes, rapport public thématique, *Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*, 5 décembre 2017, p. 83.

⁹⁸ *Idem.*, p. 86.

⁹⁹ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Centre-Val-de-Loire.

Aussi, au-delà de chacune de ces réformes successives, est-il nécessaire de doter l'État d'une vision globale et à long terme. Il ne s'agit pas simplement de redistribuer les compétences entre les différents échelons de l'action administrative (département et région principalement) ou même simplement d'établir une liste des compétences prioritaires, mais il faudrait coiffer ces compétences d'une ligne directrice commune, il faudrait leur donner une unité de but, de façon à ce qu'elles ne soient plus que les déclinaisons de ce programme d'action général. L'inter-ministériarité cherche à articuler entre elles toutes les compétences préfectorales et à faire sauter le mur infranchissable qui cloisonne trop souvent les directions préfectorales dans une logique d'administration en silo. Elle est toutefois insuffisante si (et peut-être parce que) les différentes politiques ministérielles ne s'intègrent pas dans un schéma unique, pensé et conçu au niveau national et que le préfet serait simplement chargé de mettre en œuvre au niveau local.

Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, a eu l'occasion d'y insister. « Il convient tout d'abord de redonner des perspectives à l'État en ancrant son action dans une vision stratégique à long terme. La fonction de réflexion stratégique est en effet essentielle à la conduite de l'État, en ce qu'elle lui permet d'orienter son action selon une vision globale et qu'elle l'arme contre la dictature de l'instant. La définition d'une vision stratégique doit permettre de repenser les missions poursuivies par l'État. Cela est particulièrement nécessaire dans le contexte de réduction des moyens, qui doit aller de pair avec un réexamen des missions. [...] Il faut, de manière plus générale, s'attacher à redéfinir la place de l'État dans la société, ses finalités, ses objectifs, ses priorités ; que doit-il faire avec les moyens dont il peut raisonnablement disposer ? »¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Jean-Marc Sauvé, « Les ressources de la culture politique française », *Esprit*, n° 392, 2013, p. 65.

Glossaire

AP 2022 :	Action publique 2022
ARS :	Agence régionale de santé
CAOMI :	Centres d'accueil et d'orientation pour mineurs
CERT :	Centres d'Expertise et de Ressources Titres
COD :	Centre opérationnel départemental
CPER :	Contrat de plan État-régions
DDFIP :	Direction départementale des finances publiques
DDI :	Direction départementale interministérielle
DDT :	Direction départementale du territoire
DIRECCTE :	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DISI :	Direction interdépartementale de la sécurité intérieure
DNO :	Directive nationale d'orientation
DRCT :	Direction des relations avec les collectivités locales
DREAL :	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
ETP :	Équivalent temps plein
FSPRT :	Fichier de traitement des signalements de la prévention de la radicalisation à caractère terroriste
GED :	Groupe d'évaluation départemental
MAGEC :	Module d'appui à la gestion de crise
MAP :	Modernisation de l'action publique
NOTRe :	Nouvelle organisation territoriale de la République
PPNG :	Plan « préfetures nouvelle génération »
RéATE :	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RGPP :	Révision générale des politiques publiques
SDRT :	Service départemental de renseignement territorial
SRCI :	Schéma régional de coopération intercommunale
SRDEII :	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

Bibliographie

- André, Michèle** (2010), *La RGPP dans les préfectures : pour la délivrance des titres, la qualité du service public est-elle en péril ? Rapport d'information sur la mise en œuvre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) dans les préfectures*, Sénat, coll. Les rapports du Sénat.
- André, Michèle** (2013), *Les préfectures à l'heure de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État. Rapport d'information*, Sénat, coll. Les rapports du Sénat.
- André, Michèle** (2014), *La marche en avant de l'administration préfectorale. Rapport d'information sur l'avenir des préfectures (fait au nom de la commission des finances)*, Sénat, coll. Les rapports du Sénat.
- Bezes, Philippe et Le Lidec, Patrick** (2010), « L'hybridation du modèle territorial français : RGPP et réorganisation de l'État territorial », *RFAP*, n° 136.
- Bricault, Jean-Michel** (2010), « L'impact de la RGPP sur le contrôle de légalité », *RFAP*, n° 136.
- Circulaire du ministre de l'Intérieur** du 8 juillet 2016 relative aux organisations cibles des préfectures.
- Cour des comptes** (2013), *Rapport public thématique, L'organisation territoriale de l'État*.
- Cour des comptes** (2017), *Rapport public thématique, Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*.
- Geraux-Llorca, Édith** (2000), « L'universalité des compétences préfectorales », *CURAPP*, p. 28.
- Inspection générale de l'administration** (2011), *Retour d'expérience sur la mise en place des directions départementales interministérielles*, Marianne Bondaz, Cyrielle Bret, François Langlois *et al.*
- Kada, Nicolas** (2011), *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, Presses Universitaire de Grenoble.
- Koubi, Geneviève** (2010), « Pouvoirs des préfets et cadres dirigeants de l'État. Une mise en perspective de la réforme de l'État », *JCP A*, n° 9, 2084
- Larvaron, Bernard** (2001), *Le préfet face au XXI^e siècle*, Economica.
- Nicolaieff, Bernard** (2015), « La nouvelle charte de la déconcentration : une audace contrariée », *Pouvoirs locaux*, n° 105.
- Sauvé, Jean-Marc** (2013), « Les ressources de la culture politique française », *Esprit*, n° 392.
- Villeneuve, Pierre** (2015), « Vers un nouvel État territorial ? À propos de la circulaire du 18 février 2015 relative à la réorganisation des services régionaux de l'État », *JCP A*, n° 12, act. 255.

Liste des lieux d'affectation en stage

Nota : Pour chacun des lieux ci-dessous, pour la période de référence (années 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017) entre un et trois rapports ont pu être produits.

Ain	Haut-Rhin	Moselle
Aisne	Haute-Corse	Nièvre
Allier	Haute-Garonne	Nord
Alpes-de-Haute-Provence	Haute-Loire	Nouvelle-Calédonie
Alpes-Maritimes	Haute-Marne	Oise
Ardèche	Haute-Saône	Orne
Ardennes	Haute-Savoie	Pas-de-Calais
Aube	Haute-Vienne	Polynésie française
Aude	Hautes-Alpes	Préfecture de police de Paris
Aveyron	Hautes-Pyrénées	Puy-de-Dôme
Bas-Rhin	Hauts-de-Seine	Pyrénées-Atlantiques
Bouches-du-Rhône	Hérault	Pyrénées-Orientales
Calvados	Ile-de-France	Réunion
Cantal	Ille-et-Vilaine	Rhône
Charente	Indre	Saône-et-Loire
Charente-Maritime	Indre-et-Loire	Sarthe
Cher	Isère	Savoie
Corrèze	Jura	Seine-et-Marne
Corse du sud	Landes	Seine-Maritime
Côte d'Armor	Loir-et-Cher	Seine-Saint-Denis
Côte-d'Or	Loire	Somme
Creuse	Loire-Atlantique	Tarn
Deux-Sèvres	Loiret	Tarn-et-Garonne
Dordogne	Lot	Terres australes et antarctiques françaises
Doubs	Lot-et-Garonne	Val d'Oise
Drôme	Lozère	Val de Marne
Essonne	Maine-et-Loire	Var
Eure	Manche	Vaucluse
Eure-et-Loir	Marne	Vendée
Finistère	Martinique	Vienne
Gard	Mayenne	Vosges
Gers	Mayotte	Yonne
Gironde	Meurthe-et-Moselle	Yvelines
Guadeloupe	Meuse	
Guyane	Morbihan	

ISSN 2608-2993
Directeur de la publication :
M. Patrick Gérard

 Ena_fr
 EcoleNationaleAdministration
www.ena.fr

**École nationale
d'administration**
1 rue Sainte-Marguerite
67080 Strasbourg Cedex
+33 (0)3 88 21 44 44

2 avenue de l'Observatoire
75272 Paris Cedex 06
+33 (0)1 44 41 85 00