LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES FRANÇAISES ACTUELLES

5 juillet 1966

Les institutions administratives sont à la fois le fruit de l'histoire et le reflet du rôle de l'Etat dans la Nation. En France, les institutions administratives portent la marque du passé. Elles se sont développées dans le même temps où les "légistes" de la monarchie dégafeaient la notion d'Etat pour imposer l'autorité du roi aux seigneurs féodaux. Napoléon, à son tour, a fortement structuré l'Administration et a crée des institutions toujours vivantes aujourd'hui: Conseil d'Etat, Cour des Comptes, Préfets. Dès le 19e. siècle,l'Administration française était donc puissante et organisée,mais sa zône d'action demeurait très limitée. Dans la conception "libérale" de l'Etat et des mécanismes économiques, l'Administration avait seulement pour mission de garantir le respect des situations créees en dehors d'elle par le simple jeu des forces naturelles. L'Administration était donc essentiellement constituée par quelques grands services publics de souveraineté: Affaires Etrangères, Justice, Ordre Public.

Deux guerres mondiales, la crise économique de 1930, l'arrivée au pouvoir ou la participation au pouvoir de partis politiques populaires, à partir de 1936, ont profondément changé cette conception. On en est arrivé aujourd'hui à cette idée que non seulement l'Etat

garantit la protection des situations individuelles, mais qu'il est aussi facteur de transformation économique et de progrès social, les deux éléments de cette conception comportant d'ailleurs une certaine contradiction. On est ainsi passé de "l'Etat-spectateur" à "l'Etat-acteur".Dans la vie économique, l'Etat intervient par la planification qui trace le cadre le l'ensemble des activités économiques et qui se traduit par de multiples actions d'incitation, de frein ou décontrôle. En outre par la masse même de ses richesses et de son personnel, l'Etat est en France le premier propriétaire, le premier entrepreneur, le premier employeur, le premier banquier.

Dans la vie sociale l'Etat intervient en redistribuant une partie du revenu national par l'intermédiaire du budget et de la Sécurité Sociale. Il soutient ainsi certaines classes sociales défavorisées ou favorise leur évolution.

L'Administration, qui a la charge de ces interventions est ainsi devenue un ensemble complexe et lourd:
- par la masse de ses agents, tout d'abord.

Les fonctionnaires proprement dits, sans compter les agents non titulaires, les militaires et les ouvriers, sont au nombre de 1.057.000. Les collectivités locales, de leur côte, emploient 552.000 personnes. Enfin le secteur

des entreprises publiques occupe 1.200.000 agents. Les deux premiers chiffres représentent à peu près 10% de la population active; l'ensemble des trois chiffres correspond approximativement à 15% de cette même population.

L'Administration représente donc, de ce fait, une partie non négligeable de l'activité nationale.

- par ses structures, en second lieu, l'Administration moderne constitue une institution complexe et lourde:

A côté des formes classiques de gestion publique, des formes nouvelles sont apparues dans lesquelles le droit public et le droit commun se mêlent, avec de plus en plus une prédominance du droit commun: établissements publics à caractère industriel et commercial, sociétés d'économie mixte, associations, se sont multipliés depuis la seconde guerre mondiale. Ces "démembrements" de l'Etat rendent évidemment plus difficile l'action de direction et de coordination des pouvoirs publics.

Par ailleurs l'Administration est déconcentrée en régions (au nombre de 20), en départements (au nombre de 90) et en arrondisse

ments (au nombre d'environ 500). Chacune de ces unités administratives est le siège de services de l'Etat plus ou moins importants.

L'Etat est enfin décentralisé en départements, qui sont ainsi à la fois le siège de services d'Etat et le cadre d'une administration locale propre, et en communes. Ces dernières, créées par la Révolution Française, sont au nombre de 38.000 environ.

Cet ensemble, très lourd, se prête mal aux actions de l'Administration dans le domaine économique et social. Il a été tenté d'y remédier.

En ce qui concerne les activités décentralisées, les attributions des départements n'ont pas été modifiées mais une action de regroupement des communes est en cours aussi bien dans les campagnes que pour les agglomérations urbaines. Des "communautés urbaines" sont notamment en cours de création autour des grandes villes de France.

Dans le secteur d'Etat proprement dit, un effort d'adaptation a été entrepris depuis 1945. Cet effort a déjà produit des résultats

notables mais il est loin d'être achevé. L'Administration française actuelle est en cours d'adaptation et de transformation. Des services d'un type et d'un esprit nouveaux coexistent avec des services traditionels. On peut espérer que l'ensemble sera peu à peu transformé, sous l'influence des services les plus dynamiques. Actuellement on ne peut que dégager les tendances de l'évolution en analysant les résultats déjà acquis. Dans cet esprit, l'Administration française actuelle me paraît caractérisée par 4 traits: le souci croissant du futur, la recherche de l'unité de direction et de décision, la recherche de la souplesse d'exécution, la recherche enfin d'une plus grande ouverture sur le monde extérieur.

La première de ces tendances, qui correspond pour une large part à la planification, ne sera pas traitée ici (cf.exposé sur le plan). Les trois autres tendances seront en revanche analysées ci-après.

I - La recherche de l'unité de direction et de décision

La complexité croissante et l'interprétation des actions de l'Etat rendent nécessaire une claire définition de l'autorité responsable. Cette nécessité a conduit à restructurer l'Administra-

tion autour de quelques échelons de commandement.

A - Au niveau du Gouvernement

Le rôle du Premier Ministre, renforcé dans la Constitution de 1958 par rapport à celui du "Président du Conseil" de la Constitution antérieure, s'est affirmé dans la pratique. Sous la haute autorité du Président de la République, le Premier Ministre est le chef du Gouvernement. En matière administrative il exerce ses attributions soit directement, grâce aux services placés sous son autorité (Commissariat au Plan, Délégation à l'Aménagement du Territoire, Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, Ecole Nationale d'Administration), soit sous forme d'arbitrage entre les différents Ministères chaque fois qu'un problème commun à deux ou plusieurs ministères ne trouve pas de solution unanumement acceptée. Ces réunions d'arbitrage deviennent plus nombreuses en raison de la connexité croissante des affairés. Elles ont lieu essentiellement en matière budgétaire, dans le domaine de l'aménagement du territoire, de la recherche scientifique, de la réforme administrative. Le Premier Ministre préside ainsi une ou deux

réunions chaque semaine. Au moment de l'établissement du projet de budget, il tient 4 à 5 réunions par semaine pendant un mois environ. Ces réunions ne rassemblent que les Ministres intéressés, assistés de leurs experts.

- Le rôle de certains Ministres a été élargi: Dans le Gouvernement actuel un Ministre de "l'Economie et des Finances" a autorité sur l'ensemble du secteur économique. Un Ministre "des Affaires Sociales" a recueilli les attributions autrefois confiées à un Ministre du Travail et à un Ministre de la Santé. Un Ministre "de l'Equipement" contrôle à la fois le secteur des travaux publics, des transports et de la Construction.

Ainsi des problèmes connexes relèvent-ils d'une même autorité.

B - Au niveau local

- L'autorité des Préfets a été confirmée et renforcée par un décret nº 66.250 du 14 mars 1964. Le Préfet redevient le représentant de l'Etat dans le département, qu'il était déjà dans la tradition napoléonienne et même

monarchique (sous la forme "d'intendant"). Mais ce retour de la tradition correspond à une nécessité de l'administration moderne française. Cette administration est fortement implantée dans le département où chaque Ministère est représenté par des services plus ou moins importants. Ces services avaient pris peu à peu l'habitude de traiter les affaires directement avec l'Administration centrale, ce qui rendait difficile une coordination à l'échelon horisontal, au niveau du département. Or cette coordination devenait de plus en plus nécessaire, au fur et à mesure de l'élargissement des attributions de l'Etat. Les opérations d'infrastructure urbaine ou industrielle, par exemple, nécessitent une unité de direction. Cette unité est réalisée en la personne du Préfet qui est le représentant de chacun des Ministres et le chef de l'ensemble des services techniques de l'Etat dans le département. Le Préfet est nommé par le Président de la République en Conseil des Ministres. Il a seul autorité pour prendre une décision au nom de l'Etat et pour correspondre avec Paris, sauf pour le courrier de caractère technique.

En pratique cette concentration de l'autorité s'est accompagnée de larges délégations de signature aux chefs de service technique qui retrouvent sous cette forme leurs attributions antérieures. Mais la délégation de signature permet au Préfet d'évoquer à sa décision les affaires importantes et de se faire tenir au courant de la suite donnée aux autres. En pratique, également, une très large partie du courrier acheminé par les services techniques départementaux à l'intention de Paris se contente de transiter par la préfecture sans qu'il y soit apporté le moindre changment, ni le moindre retard.

Mais le Préfet a ainsi tous les moyens d'information et de commandement qui lui sont nécessaires pour exercer son rôle de synthèse et de coordination. En fait il consacre de plus en plus de son temps aux opérations d'équipement et à la programmation des investissements publics dans le département. Sauf période de crise ses attributions de police tendent à passer au second plan. Ses attributions administratives propres ont été, dans une large mesure redis-

tribuées aux différents services techniques. En revanche son cabinet a été renforcé par la constitution d'un petit état-major économique qui prépare ses décisions et veille à leur exécution.

- Au niveau régional, des "Préfets de région" ont été créés par un décret nº 64.251 du 14 mars 1964 pour assurer la direction et la coordination des opérations administratives liées à la préparation et à l'exécution du Plan. Les Préfets de région, comme les Préfets sont nommés par le Président de la République en Conseil des Ministres, au nombre de 20, ont autorité sur les Préfets des départements compris dans leurs circonscriptions, dans le domaine qui est le leur de la planification et de la programmation des investissements publics.

Ils ont autorité également dans ces mêmes domaines, sur les chefs de service de l'Etat situés au niveau régional (Agriculture, Routes, Télécommunications, etc ...).

Le petit nombre des Préfets de région permet de les réunir assez fréquemment chez le Premier Ministre, le Commissaire au Plan

ou le Ministre de l'Economie et des Finances.

Ces grands pouvoirs donnés aux Préfets et aux Préfets de région s'accompagnent, bien entendu, d'une grande responsabilité. Les uns comme les autres peuvent être révoqués par le Gouvernement sans autre formalité qu'une décision en Conseil des Ministres. L'expérience prouve que cette responsabilité n'est pas théorique.

II - La recherche de la souplesse d'exécution

Au niveau de l'exécution, la recherche d'une plus grande souplesse se traduit par une politique de déconcentration et par un effort de simplification de procédures. Mais dans ces deux domaines, les résultats sont encore fragmentaires - l'Administration, en tant que corps résiste aussi bien aux efforts de déconcentration qu'à ceux de simplification. D'autre part, la concentration des décisions au niveau de l'Administration Centrale aussi bien que les formalités de procédure représentent des garanties contre les divers abus possibles. Il faut donc, en ces domaines, opérer cas par cas, après de minutieuses études.

A - La politique de déconcentration

La politique de déconcentration souvent annoncée dans le passé, a commencé à entrer dans les faits à partir de 1962. A cette date le Gouvernement a constitué un "groupe de travail" composé des représentants des principaux ministères et présidé par un membre de la Cour des Comptes. Ce groupe de travail est rattaché au Ministre chargé de la réforme administrative qui lui donne ses directives et auquel il remet ses conclusions et ses propositions.

La philosophie d'ensemble est que l'Administration Centrale doit être un organisme de conception, de direction et de contrôle, mais rarement de gestion. Sauf affaires importantes, les tâches de gestion doivent être du ressort des autorités déconcentrées: Préfets et Préfets de région. Bien entendu la déconcentration s'opère dans le cadre d'une règlementation générale et de crédits dont l'Administration Centrale a le contrôle. Les compétences des autorités locales s'exercent dans la limite des directives données et des crédits mis à leur disposition.

La déconcentration a été essentiellement étudiée puis mise en oeuvre dans trois domaines: les investissements publics, la gestion des personnels, les procédures administratives. Mais cette déconcentration doit s'accompagner de suppressions d'emploi à l'Administration Centrale et de créations d'emploi en province, c'est-à-dire, pour partie, par des transferts de personnel qui posent, on l'imagine, de multiples problèmes.

B - La simplification des procédures administratives

Par souci de se garantir elle-même contre les abus ou les facilités l'Administration aime à s'entourer de formalités qui, s'ajoutant les unes aux autres, finissent par ralentir sérieusement l'action. La tendance à la simplification gagne cependant du terrain, au moins au niveau de l'administration supérieure; elle s'est traduite par diverses réformes:

- les règles juridiques ont été assouplies sur de nombreux points: le statut de la fonction publique modifié en 1965 permet de plus nombreuses adaptations; les textes

d'organisation ministérielle deviennent plus synthétiques; la procédure des marchés publics a été simplifiée;

- les règles budgétaires ont également été assouplies par l'ordonnance du 4 janvier 1959 (cf. exposé sur le budget);

- les règles de contrôle financier sont en cours de révision; la réforme proposa au Gouvernement passer du contrôle "a priori" au contrôle "a posteriori" pour de multiples dépenses de routine et de peu d'importance;

- les procédures d'attribution de nombreux titres (passeports, cartes d'identité) et de diverses autorisations ont été également simplifiées.

Mais il faut reconnaître que dans ces deux domaines de la déconcentration et de la simplification de nombreux efforts restent encore à faire.

III - La recherche d'une plus grande ouverture sur l'extérieur

L'Administration a longtemps constitué un monde clos, limité à des activités de règlementation.

Elle intervenait essentiellement sous la forme "d'actes de puissance publique", marqués de l'autorité de l'Etat. Elle se méfiait donc des contacts avec le secteur privé, qui pouvaient infléchir ses décisions. Aujourd'hui les activités nouvelles de l'Etat dans le domaine économique et social ont rendu ces contacts nécessaires. Il n'est guère possible de faire de planification, d'aménagement de territoire sans entretenir de nombreux rapports avec les représentants des forces économiques et sociales qui vont pour une large part exécuter le plan et mettre en oeuvre la politique d'aménagement de territoire. De même quand l'Etat intervient pour règlementer le cours des produits agricoles, il lui est difficile de se passer de l'avis des professions intéressées.

Les décisions de l'Etat en matière économique sont donc généralement précédées d'une consultation des milieux professionels et syndicaux intéressés. Je ne citerai ici que les procédures de consultation de caractère général, mais dans presque tous les domaines d'intervention de l'Etat on peut trouver une commission consultative spécialisée.

A - Au niveau national, "les commissions de mo-

dernisation du Plan" et le "Conseil économiqui et social" participent à la préparation du Plan, depuis l'origine de la planification.

B - Au niveau régional, des "commissions de développement économique régional" ont été créées en 1964 dans chaque région pour assister le Préfets de région, au stade de la préparation puis de l'exécution du Plan, en ce qui concerne la région.

C - Au niveau départemental des "commissions départementales d'équipement" ont enfin été créées en 1965 dans l'ensemble des départements pour donner un avis sur les programmes d'équipement public dans le département.

Ces commissions ne sont que consultatives. Elles interviennent en outre essentiellement au niveau des programmes, beaucoup plus rarement au niveau des projets individualisés. Elles constituent toutefois un important changement dans le mode d'action de l'Administration.

De part et d'autre cette innovation a été assez bien acceptée. L'Administration y gagne de sortir de son isolement et acquiert un sens plus réel des caractéristiques des milieux privés. Ceux-ci sont amenés à replacer

leurs problèmes particuliers dans un cadre plus général.

Ces diverses transformations de l'Administration française sont loin d'être achevées. Beaucoup sont en cours. Il existe donc à la fois dans cette administration des secteurs "de pointe" (Commissariat au Plan, Délégation à l'Aménagement du Territoire, Préfectures de région, Délégation à la recherche scientifique, etc...) et des secteurs traditionnels, encore mal préparés à leurs activités nouvelles. La transformation en profondeur de l'ensemble des services ne pourra se faire qu'avec le temps, à la condition, bien sûr, que le mouvement en cours ne s'arrête pas.

Bibliographie: Bernard Gournay, "Intruduction à la Science Administrative" - librairie Armand Colin

Francis de Baecque, "La réforme administrative", article de la "revue politique et parlementaire", 2ème. semestre 1964

Jacques Ratier, "Les grandes lignes des réformes administratives en cours d'application", article de la "revue administrative", 1964 pages 433 à 437

Maurice Duverger, "La démocratie régionale", article publié par la "Sélection Hebdomadaire du Monde" du 9 au 15 juin 1966

Décrets nº 64.250, 64.251 et 64.252 portant organisation nouvelle des services de l'Etat dans les Départements et dans les régions, du 14 mars 1964, publiés par le Journal Officiel de la République Française.

leurs problèmes particuliers dans un cadre plus général.

Ces diverses transformations de l'Administration française sont loin d'être achevées. Beaucoup sont en cours. Il existe donc à la fois dans cette administration des secteurs "de pointe" (Commissariat au Plan, Délégation à l'Aménagement du Territoire, Préfectures de région, Délégation à la recherche scientifique, etc...) et des secteurs traditionnels, encore mal préparés à leurs activités nouvelles. La transformation en profondeur de l'ensemble des services ne pourra se faire qu'avec le temps, à la condition, bien sûr, que le mouvement en cours ne s'arrête pas.

Bibliographie: Bernard Gournay, "Intruduction à la Science Administrative" - librairie Armand Colin

Francis de Baecque, "La réforme administrative", article de la "revue politique et parlementaire", 2ème. semestre 1964

Jacques Ratier, "Les grandes lignes des réformes administratives en cours d'application", article de la "revue administrative", 1964 pages 433 à 437.

Maurice Duverger, "La démocratie régionale", article publié par la "Sélection Hebdomadaire du Monde" du 9 au 15 juin 1966

Décrets nº 64.250, 64.251 et 64.252 portant organisation nouvelle des services de l'Etat dans les Départements et dans les régions, du 14 mars 1964, publiés par le Journal Officiel de la République Française.