



Politiques publiques

et territoires

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION

Mars 2000

Le préfet-ajusteur

Entre intérêt général et ordre public, après le "pouvoir périphérique"

RENAUD EPSTEIN

L'institution préfectorale apparaît comme l'un des derniers pôles de continuité et de stabilité, solidement appuyée sur les deux piliers que sont ses missions de maintien de l'ordre public et de recherche de l'intérêt général. Le découplage de ces deux missions, consécutif au passage des préfets d'une logique verticale d'arrangement entre centre et périphérie à une logique horizontale d'ajustement entre politiques et acteurs locaux, conduit à relativiser cette apparente permanence qui occulte non seulement les évolutions de la fonction préfectorale, mais aussi probablement l'incapacité structurelle de l'Etat central à s'incarner localement.

Dans la tradition jacobine, la combinaison de ces deux finalités (maintien de l'ordre public et recherche de l'intérêt général) s'opérait de manière naturelle : le pouvoir était l'apanage de l'Etat central, qui se réservait — au nom de l'intérêt général — la capacité de conception des politiques. Le pouvoir local demeurait donc résiduel, les services extérieurs de l'Etat qui quadrillaient le territoire sous l'égide des préfets s'inscrivant dans une relation de dépendance vis-à-vis du centre. Le lien entre les deux missions tenait alors à ce que le Préfet, en maintenant l'ordre public, s'assurait que les conditions étaient réunies pour que la volonté du peuple puisse se réaliser.

Cette représentation de la fonction préfectorale, et plus largement des rapports centre / périphérie n'a cependant qu'un rapport très éloigné avec la réalité du fonctionnement politico-administratif, comme le révélèrent déjà les travaux de science politique et de sociologie administrative quinze ans avant les lois de décentralisation.

Dans un article célèbre publié en 1966, Jean Pierre Worms soulignait l'émergence, derrière les relations entre « le préfet et ses notables », d'un pouvoir politique effectif à l'échelon départemental. Dix ans plus tard, Pierre Grémion confirmait que la domination du pouvoir central sur les collectivités locales n'était ni totale ni unilatérale, laissant place à un « pouvoir périphérique » au sein duquel le préfet jouait un rôle central. Les relations fréquentes qui se nouaient entre le représentant du pouvoir central et les notables locaux (dont, en premier lieu, les élus) débouchaient sur des jeux d'influence réciproques : d'un côté, les notables obtenaient du préfet des privilèges administratifs ; de l'autre, ils apportaient à son action dans le département une légitimité politique. Préfets et notables étaient donc unis par une complicité objective pour préserver l'autonomie du « pouvoir périphérique » : pendant que les notables résistaient aux injonctions de Paris, les préfets plaidaient en sa direction la cause du local. Dans ce système complexe, le préfet était donc à la fois le représentant du pouvoir central et l'intercesseur des notables auprès de celui-ci, un porteur de l'intérêt général (dont la substance était déterminée par le centre) qui cherchait à faire prendre en compte des intérêts particuliers (i.e.

locaux). A défaut de permettre une représentation locale fidèle de l'Etat central, ce positionnement ambigu du préfet constituait une garantie de régulation du système.

TROIS EVOLUTIONS MAJEURES

Le concept de « pouvoir périphérique » et l'analyse systémique qui le sous-tend construisent un modèle explicatif global qui aura rendu compréhensible l'administration française pendant près d'un quart de siècle. L'épuisement de ce modèle est désormais patent —comme le reconnaissent les auteurs qui ont contribué à son élaboration dans le cadre du Centre de Sociologie des Organisations de Michel Crozier—, sous l'effet des mutations sociales et des changements dans la donne institutionnelle. Trois registres principaux de mutation méritent d'être soulignés, en ce qu'ils ont conduit à la fin du couplage antérieur entre maintien de l'ordre et recherche de l'intérêt général.

Le premier, le plus évident, réside dans l'autonomie croissante des collectivités locales et, corrélativement, des élus locaux. Comme le soulignait déjà Pierre Grémion avant la décentralisation, le « pouvoir périphérique » trouvait une première limite dans le cumul des mandats nationaux et locaux, qui permettait aux élus locaux non seulement se passer du préfet pour défendre directement les intérêts de leur territoire électif auprès des ministères parisiens, mais les imposait en outre comme de véritables partenaires de la puissance publique, intervenant bien en amont dans le processus de décision, qu'il soit réglementaire ou législatif. Les lois de décentralisation n'ont fait que renforcer cette situation, l'autonomie des collectivités locales faisant des élus des partenaires que l'Etat ne peut ignorer. Quelle que soit l'échelle territoriale considérée, les représentants de l'Etat se trouvent face à des élus qu'ils doivent non seulement informer mais dont ils doivent aussi écouter et intégrer les avis et positions, à tous les stades de l'élaboration et de la mise en œuvre de leurs politiques. Avec ce risque d'une confusion de légitimité qui ferait paraître les préfets comme les maîtres d'œuvre des décisions prises par les élus locaux et donc les promoteurs d'intérêts particuliers au détriment des intérêts collectifs portés par l'Etat.

Le deuxième —corollaire du premier— est que l'Etat n'agit plus seul, en termes financiers notamment. Les financements croisés sont devenus la règle, tant pour les projets initiés par les collectivités locales et soutenus par l'Etat, que pour les politiques des ministères. De l'Education Nationale dont les équipements relèvent des compétences régionales et départementales à la création de Maisons de la Justice qui, bien que constituant une politique prioritaire de la Chancellerie, s'appuie largement sur des financements communaux ou régionaux dans le cadre des procédures de la politique de la ville, il n'est plus de politique de l'Etat aussi « régaliennne » qu'il paraît qui ne passe désormais par des systèmes plus ou moins complexes de cofinancement, faisant intervenir les régions, les départements, les regroupements de collectivités locales et les communes.

Ces cofinancements obligés ont plusieurs conséquences pour la fonction préfectorale. Tout d'abord, les grands projets de l'Etat (infrastructures, grands équipements) pouvaient naguère s'élaborer en fonction d'une représentation centrale de l'intérêt général, dans des bureaux parisiens protégés des demandes, pressions et protestations locales ; le préfet assurait l'interface de ces demandes, garantissant le maintien de l'ordre public en obtenant des administrations centrales des inflexions à la marge des projets, ou des compensations pour certaines collectivités. Le recours systématique aux cofinancements change la donne en obligeant l'Etat à prendre en compte les demandes locales à toutes les phases de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces projets. Ensuite, la multiplication des projets émanant des collectivités locales génère une inflation des demandes de subvention ou de participation en direction de l'Etat, auxquelles il n'est pas en mesure de répondre totalement. Le rôle du préfet ne se limite donc plus aux seuls arrangements avec les élus locaux pour infléchir des décisions prises par ailleurs. Il doit au contraire arbitrer entre des projets locaux en concurrence pour l'accès aux ressources de l'Etat, et donc entre les différents services déconcentrés qui relaient les demandes des collectivités. La fongibilité croissante des lignes budgétaires ne fait que renforcer cette exigence d'arbitrage, comme l'illustre le propos d'un secrétaire général de préfecture : « Je dispose d'un million de francs pour la programmation annuelle du contrat de ville, libre d'affectation. Si je veux financer tous les projets présentés par la municipalité qui sont jugés prioritaires par la DDASS, cela me coûte 600 000 F. Plus 400 000 F pour ceux soutenus par la DDJS, 900 000 F pour la DDTEFP, 100 000 F pour la DDPJJ, etc. Quand je fais la somme, j'arrive presque à 3 millions. Il faut bien faire un choix entre tous ces projets que mes services considèrent tous prioritaires ». La mission du préfet de recherche de l'intérêt général qui s'organisait suivant une logique verticale (dans l'adaptation locale des décisions centrales) devient donc horizontale et transversale, dans l'arbitrage entre collectivités et entre services déconcentrés.

Le dernier registre de mutation —qui est sans doute le principal— tient au changement de nature des questions traitées par l'Etat et ses services. Au cours des « trente glorieuses », la conception des politiques publiques s'opérait sur un mode sectoriel, en réponse à des demandes et pressions de différents groupes d'intérêts en concurrence pour l'accès aux ressources collectives (ou, pour le dire autrement, en concurrence pour la définition de l'intérêt général). Ces demandes se dirigeaient exclusivement vers l'Etat central, ce dernier se trouvait en position de jouer un rôle d'arbitre au nom de l'intérêt général. La fragmentation des problèmes

sociaux et économiques d'une part, la croissance du nombre d'intervenants contribuant à la définition desdits problèmes d'autre part ont conduit à l'effondrement de ce système. La politique agricole en fournit un exemple : la politique modernisatrice et productiviste des décennies passées a été coproduite dans le cadre d'une négociation directe entre le ministère et une organisation corporatiste disposant d'un monopole de représentation des intérêts des agriculteurs. La montée des contestations de cette politique et de ses conséquences a obligé l'Etat à rechercher un nouvel équilibre entre les intérêts des agriculteurs (qui tendent eux-mêmes à se fragmenter), les enjeux environnementaux et d'aménagement du territoire. Face à la complexité et à la fragmentation des intérêts en jeu, l'obtention d'un équilibre unique au niveau national —correspondant à une lecture partagée de la place de l'agriculture dans la société— devient impossible et conduit l'Etat à renvoyer à ses échelons déconcentrés la charge de la production de tels ajustements, dans le cadre des Contrats Territoriaux d'Exploitation. La politique de la ville fournit un autre exemple de cette mutation : les mécanismes producteurs de l'exclusion dans les quartiers d'une ville en développement comme Rennes n'ayant pas grand chose à voir avec ceux des villes en reconversion industrielle de Lorraine, la résolution de leurs difficultés passe par des interventions transversales dont la définition ne peut être opérée que localement.

Les manifestations comme les formulations des problèmes économiques et sociaux prenant de plus en plus ancrage dans le local, dans les territoires, la fonction régulatrice et arbitrale de l'Etat qui relevait exclusivement du pouvoir central se trouve très largement démultipliée aux différentes échelles territoriales, région, département, commune, voire quartier, agglomération ou pays. A chacune de ces échelles, un représentant du corps préfectoral (préfet de Région, de département, sous-préfet d'arrondissement ou sous-préfet « ville ») se trouve en situation de devoir sinon arbitrer, tout du moins ajuster des demandes et intérêts divergents.

Ces trois registres d'évolution convergent pour produire une nouvelle combinaison des deux fondements de la mission préfectorale. La recherche de l'intérêt général ne passe plus exclusivement par le maintien de l'ordre public, mais constitue une mission propre du Préfet, qui doit continuellement trouver un ajustement acceptable des intérêts particuliers faute de quoi, comme l'illustre parfaitement l'exemple de la politique de la ville, c'est l'ordre public qui se trouve menacé. Mais la disparition de la combinaison traditionnelle entre les deux missions préfectorales ne débouche pas sur leur indépendance. Plus sûrement, on assiste à l'émergence d'un nouveau couplage dans lequel l'ordre public n'est plus la condition de l'intérêt général ; à l'inverse, c'est la capacité à construire un « intérêt général local » qui conditionne le maintien de l'ordre public.

L'inversion du rapport entre ordre public et intérêt général révèle une redéfinition de la notion même d'intérêt général, qui s'opère dans un sens pluraliste et procédural. Avec la décentralisation, les collectivités locales ne sont plus des victimes ou des défenseurs d'intérêts particuliers face à un Etat central qui détient le monopole de la définition de l'intérêt général ; elles sont désormais reconnues comme productrices de politiques publiques, c'est-à-dire comme portant des représentations légitimes qui ne peuvent être exclues du processus de formulation d'un intérêt général local oligopolistique. Le substitution d'une représentation procédurale de l'intérêt général à la représentation substantialiste antérieure transforme profondément la fonction préfectorale, qui passe du registre de l'arrangement (vertical entre centre et périphérie) à celui de l'ajustement (horizontal, entre différents intérêts et intervenants locaux). Autrement dit, il s'agit désormais pour le préfet de s'assurer — a minima— qu'il n'y ait pas de contradictions entre les différentes politiques portées par les services déconcentrés de l'Etat d'une part, entre ces politiques et celles des autres intervenants (soit principalement, mais non exclusivement, les collectivités locales) d'autre part.

Un tel changement n'est pas sans conséquence sur le second volet de la mission préfectorale, le maintien de l'ordre public, qui connaît une redéfinition corollaire. Pour éviter les protestations d'intérêts particuliers qui s'estiment lésés par les décisions publiques, le préfet ne peut plus se contenter d'une fonction aval d'adaptation locale des décisions nationales ; il doit rechercher la non-contradiction entre un maximum de politiques, afin de maintenir en continu un équilibre local dont le désajustement pourrait, là encore, mettre en cause l'ordre public.

AJUSTEMENT HORIZONTAL

Cette nouvelle fonction d'ajustement horizontal correspond directement à une demande des intervenants locaux, comme l'illustre la préparation des contrats d'agglomération qui voit les maires se retourner vers les préfetures, lieux « neutres » —ou tout du moins relativement extérieurs aux jeux politiques locaux— dans lesquels peuvent s'établir des compromis acceptables par tous. Mais la reconnaissance, par les élus, d'une certaine légitimité des préfets dans cette fonction d'ajustement horizontal est-elle suffisante pour qu'ils soient en mesure de l'assurer ? A cette question, les chercheurs apportent des réponses variables, correspondant à des approches hétérogènes des politiques locales. Parmi les cadres d'analyse qui ont été récemment constitués en réponse à l'épuisement du modèle explicatif global que constituait le « pouvoir périphérique », trois approches peuvent être isolées, suivant la typologie proposée par Olivier Borraz : en termes d'institutionnalisation de l'action collective, de contractualisation et de gouvernance.

Pour les tenants de l'institutionnalisation de l'action collective, le préfet ne maîtrise que faiblement le

processus d'ajustement des positions locales. Son action se limite en effet à l'instauration de scènes locales permettant la rencontre entre des acteurs portant des « problèmes » et des acteurs portant des « solutions », afin de déboucher sur une création institutionnelle (i.e. une politique, un projet ou une action). Cette approche conduit à apparenter le rôle du préfet dans le processus de fabrication de l'intérêt général local à celui qui était traditionnellement joué par sa femme dans un dîner de notables : il lance les invitations, organise le plan de table et peut proposer des sujets de conversation, mais ce sont les invités qui font la discussion. Rien ne garantit donc que les « créations institutionnelles » issues des rencontres organisées par le préfet correspondent effectivement aux orientations affichées par l'Etat central.

Le constat d'une généralisation des procédures contractuelles dans l'élaboration des politiques publiques locales fonde le second courant d'analyse. Pour les tenants de la contractualisation, le rôle du préfet ne se limite pas à l'organisation de rencontres entre acteurs. Il est en effet partie prenante de la négociation, à la fois comme porteur d'une position... et comme arbitre. Fixant les règles du jeu, il a un rôle actif —voire contraignant— dans la recherche d'un alignement des positions. Ce rôle arbitral permet au préfet de peser dans le processus partenarial d'élaboration d'un intérêt général local, même si ses marges de manœuvre restent bornées par la possibilité qu'ont les participants de sortir à tout moment du jeu de la négociation. La dernière approche (la gouvernance urbaine) tente de redéfinir l'agencement des acteurs et actions dans un contexte de globalisation économique, d'intégration européenne et de perte de centralité de l'Etat en matière de pilotage de l'action publique. Face à la disparition des repères traditionnels, et notamment des frontières entre Etat, marché et société civile, certains territoires —et tout particulièrement les grandes villes— s'imposeraient comme les niveaux de structuration de l'action collective (i.e. de mobilisation et d'alignement des positions d'acteurs, groupes et institutions divers). Dans ce schéma, le préfet n'est plus qu'un acteur parmi d'autres, qui s'aligne sur une position élaborée par une coalition politique dont il peut faire partie mais qu'il ne pilote qu'exceptionnellement.

Le consensus est donc loin d'être établi entre chercheurs quant à la place du préfet dans les processus d'ajustement entre positions et politiques. Les analystes se retrouvent cependant pour souligner, en creux, l'absence de point de vue propre à l'Etat dans ce processus. Faute d'une telle position, le rôle clé du préfet dans l'organisation du débat entre positions ne lui confère pas de capacité spécifique d'orientation stratégique dudit débat, afin que l'ajustement final soit acceptable en regard des priorités de l'Etat.

L'ECHEC DES TENTATIVES DE TRANSFORMATION

L'incapacité du préfet à peser sur le contenu politique des ajustements locaux pour y intégrer une position qui serait celle de l'Etat central n'a rien de surprenant. Pour qu'il puisse afficher le point de vue de l'Etat en contrepoint des positions des acteurs locaux, encore faudrait-il que le préfet soit en capacité d'énoncer ce point de vue et de le faire partager à ses services déconcentrés. Jusqu'à présent, les préfets s'y sont employés sur un registre purement managérial, en s'appuyant sur les pouvoirs que leur accorde la loi sur l'administration territoriale de la République (qui stipule qu'ils disposent d'un pouvoir renforcé sur les services déconcentrés). C'est ainsi qu'on a vu se multiplier les pôles de compétences, groupes projets et autres missions interservices animés par les préfetures, qui devaient permettre le rapprochement des services autour d'une position « Etat » commune. Ces formules managériales ont cependant vite trouvé leurs limites dans la réalité du pouvoir du préfet sur les services déconcentrés : il n'a aucune autorité sur la Justice en vertu de la séparation des pouvoirs, la Police conserve une autonomie quasi-absolue dans la définition de ses tâches et l'Education Nationale se trouve dans une situation à bien des égards comparable. Au delà de ces services —qui constituent le gros des troupes de l'Etat local— l'ensemble des directions départementales ont su construire des formes de protection vis-à-vis de la tutelle préfectorale : mise en avant de leur manque de moyens, de leurs contraintes internes, des priorités de leur ministre... Finalement, cette tutelle ne semble acceptée par les services que si elle demeure exceptionnelle, s'exprimant dans des situations de crise ou par des arbitrages aval dans les cas de désaccords entre services dans la gestion d'un dossier. La capacité du préfet à énoncer en amont une orientation collective qui serait celle de l'Etat et dépasserait la seule accumulation des priorités sectorielles des services apparaît par contre singulièrement limitée, quels que soient ses talents de manager.

Partant de ce constat, certains ont appelé de leurs vœux une transformation de la fonction préfectorale, et notamment de la nature de ses relations avec les services déconcentrés. Le registre traditionnel du commandement avait un sens lorsque le rôle du préfet se limitait au maintien de l'ordre public et à l'obtention d'arrangements ; il devient inopérant lorsque le préfet doit chercher à organiser à ajuster localement de multiples politiques, dont celles menées par ses services, dans un sens qui corresponde aux grandes orientations politiques nationales. L'expérience des sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville a pu un temps faire croire que cette transformation était en cours : les treize sous-préfets « ville » nommés en 1992 dans les départements les plus urbanisés apparaissaient à l'époque comme les prototypes d'un nouvel « Etat animateur » devant, au nom d'une lecture des dynamiques territoriales à l'origine de l'exclusion dans les quartiers, animer un débat permanent permettant l'ajustement d'intérêts divergents : ajustement entre secteurs de l'Etat (représentés par les différentes directions départementales) autour d'une position et d'une stratégie

commune tout d'abord, entre Etat et collectivités locales ensuite, entre communes d'une même agglomération enfin.

Cette expérience a vite montré ses limites, qui sont celles de toute approche managériale non indexée sur une analyse territoriale des enjeux. Ne disposant pas d'une telle analyse intégrant les différentes échelles (du positionnement de l'agglomération dans un système de spécialisations et d'interdépendances régionales à la place du quartier dans la ville), les sous-préfet « ville » se sont vus rabattus vers un rôle de chef de projet de quartier, coordonnant les seules politiques sectorielles de l'Etat directement issues de la politique de la ville et destinées aux seuls quartiers de la géographie prioritaire, et négociant avec les villes autour de la seule question de l'utilisation d'une maigre enveloppe de crédits spécifiques. Ceux qui, parmi les sous-préfet « ville », ont cherché à sortir de ce rôle pour organiser plus globalement la coordination des services déconcentrés se sont trouvés confrontés des oppositions dont ils ne sont pas sortis indemnes, qu'il s'agisse de celles d'administrations puissantes comme la Police, la Justice ou l'Education Nationale, ou de celles des sous-préfets d'arrondissement qui craignaient de se voir concurrencés sur le terrain des relations avec les élus.

Cet échec peut être vu comme un nouveau signe —après ceux apportés par les analyses du « pouvoir périphérique »— de l'incapacité structurelle des membres du corps préfectoral à incarner l'Etat central dans le local, autrement que sur les seules compétences « régaliennes » et exceptionnelles du maintien de l'ordre public, en y portant un message spécifique, qui aurait trait à une représentation globale de l'intérêt général, dépassant de la seule agrégation d'intérêts généraux locaux. Plus positivement, on peut considérer que l'Etat dispose d'un atout majeur, bien qu'encore faiblement exploité, autour duquel il pourrait requalifier son positionnement sur les scènes horizontales d'ajustement : sa position verticale, c'est-à-dire sa capacité à produire une lecture des enjeux intégrant les différentes échelles territoriales, du national au local. Face à l'implosion des interdépendances traditionnelles entre territoires, l'Etat est en effet le seul acteur présent à toutes les échelles et donc le seul à pouvoir construire une lecture intégrant des phénomènes se jouant entre ces échelles.

S'il parvenait à élaborer une telle lecture territoriale des enjeux et à prendre appui sur cette lecture pour reformuler en situation les grands mythes mobilisateurs autour desquels s'expriment les orientations politiques nationales (développement durable, mixité urbaine, solidarité...), le préfet disposerait d'une autre « épaisseur » verticale que celle qui est actuellement la sienne. Il serait alors susceptible de peser sur le contenu du jeu d'ajustement horizontal, tant vis-à-vis des services déconcentrés que des collectivités locales. C'est là tout l'enjeu de la démarche de « projet territorial de l'Etat » initiée par comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999. Il reste à espérer que les préfets sauront saisir l'occasion de se repositionner qui leur est ainsi offerte, en ne rabattant pas le « projet territorial » vers un nouvel exercice managérial dont l'impact ne pourrait qu'être limité.

L'analyse proposée s'appuie sur les travaux menés avec Philippe ESTEBE et Daniel BEHAR au sein du groupe ACADIE.

Bibliographie

- J. DONZELOT, Ph. ESTEBE, L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville, Paris, éditions Esprit, 1994
J.J GLEIZAL, Le retour des préfets ?, Paris, Presses Universitaires de Grenoble, 1995 P.
GREMION, Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris, Le Seuil, 1976 J.
LECA, « Gouvernance et institutions publiques », dans J.-B. DE FOUCAULD, R. FRAISSE (sous la direction de), La France en perspectives, Paris, Odile Jacob, 1996
A. MABILEAU, Le système local en France, Paris, Montchrestien, 1994
R. BALME, A. FAURE, A. MABILEAU, Les nouvelles politiques locales, Paris, Presses de sciences po, 1999