

LES LUNDIS DE L'ENA



Préfète de région : un métier d'avenir ?

Bernadette Malgorn,

Lundi 11 février 2013

AVERTISSEMENT

La présente plaquette est une reprise de l'intervention de Bernadette Malgorn en réponse à l'invitation de Christine Demesse, présidente de l'association des anciens élèves de l'ENA, lors des « Lundis de l'ENA », accueillis dans les locaux parisiens de l'école par Nathalie Loiseau, directrice de l'ENA.

La retranscription en a été effectuée par Astrid Filliol, Marion Ianotto, Vincent Lejeune, de l'ACPHFMI, et mise en forme par Maud Bouthemy de l'agence Stratis.

Qu'ils en soient ici tous remerciés.

A noter que ces propos n'engagent que leur auteur.

Merci à l'association des anciens élèves de l'ENA de m'avoir laissée choisir le titre de mon intervention.

J'en ai profité pour choisir un titre un peu malicieux car « Préfète de région, un métier d'avenir ? » n'est pas une question que tout le monde se pose. Mais cela va me permettre de parler, à partir du mot « préfète », de la féminisation de la haute-fonction publique et du corps préfectoral en particulier ; avec la « région », je pourrai évoquer l'articulation entre les différents niveaux de l'administration territoriale de l'État (éventuellement en relation avec la décentralisation) ; viendra aussi le temps de se poser la question du « métier » : préfet, est-ce que c'est vraiment un métier ? On évoquera les nominations venant de l'extérieur du corps ; et nous parlerons de l'« avenir » de ce métier qui a maintenant 213 ans.

Je pense que l'invitation qui m'a été faite ce soir a déjà produit ses effets. Au moment où elle m'a été adressée, la statistique des femmes préfètes commençait à plafonner après le petit boom que je lui avais impulsé quand j'étais secrétaire générale du ministère. Quant à préfète de région, la statistique était tombée à zéro. Heureusement que l'ENA a programmé cette séance ce soir parce que, en vitesse, une préfète de région a été nommée ; elle vous doit beaucoup.

UN PEU D'HISTOIRE POUR COMMENCER

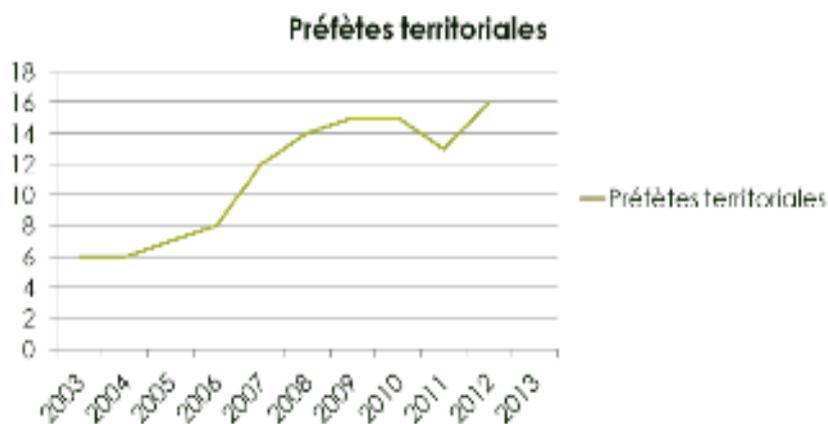
Femmes et préfectorale

- Juin 1974, première femme sous-préfet: Florence Hugodot
- Juillet 1981, première femme préfet: Yvette Chassagne
- Octobre 1996, première femme préfet de région: votre invitée

attendre jusqu'en 1981 pour trouver une première femme préfet : **Yvette Chassagne** et encore un laps de temps plus important, octobre 1996, pour trouver une première femme préfet de région : votre invitée de ce soir. Vous avez remarqué que pour l'instant je parle des sous-préfets et des préfets au masculin (ou au neutre, si l'on préfère), comme on dit dans l'armée officier-féminin.

La féminisation était relativement stagnante jusqu'en 2006 où je fais démarrer ma courbe.

Une lente féminisation



Je suis arrivée au secrétariat général du ministère de l'Intérieur en 2006 avec des consignes très claires du ministre de l'époque - qui n'était autre que Nicolas Sarkozy - de féminiser et diversifier la préfectorale, notamment au niveau des préfets.

On lui en a voulu de dire qu'il fallait un préfet musulman. C'était une expression un peu rapide pour signifier qu'il fallait que des gens de toutes origines puissent accéder à la fonction préfectorale, une fonction qui doit être en prise avec la société et à l'image de celle-ci. Il attachait de l'importance à ce que ce corps préfectoral pris dans son ensemble soit une image pas trop déformée de la réalité sociale.

J'ai donc poussé la féminisation à partir de 2006 avec le soutien (car en ces matières, on a besoin d'impulsion politique) d'abord du ministre de l'Intérieur puis du président de la République. J'ai quitté mes fonctions en 2009 : mon départ s'est traduit par un petit relâchement. Il fut de courte durée.

La situation est aujourd'hui la suivante : nous avons une préfète de région qui a pris ses fonctions le 11 février, Elisabeth BORNE qui était ingénieure générale des ponts et chaussées. Nous avons douze préfètes de département, trois préfètes déléguées à l'égalité des chances et deux préfètes sécurité et défense ce qui fait un total de dix huit.

Situation au 30 janvier 2013

- **Préfète de région: 1**
- **Préfètes de département: 12**
- **PEDEC: 3**
- **Sécurité Défense: 2**

- **TOTAL: 18**

Quelles ont été les préfètes de région au fil du temps ?

Et les régions?

- **1996-2002: Lorraine**
- **2002-2006: Bretagne**
- **2007-2010: Limousin**
- **2010-2011: Bourgogne**
- **2013- : Poitou-Charentes**
- **Et aussi Polynésie (2002-2008) et Guadeloupe (2013-)**

Comme précisé dans la présentation, j'ai été nommée en 1996 préfète de la Lorraine, fonction que j'ai occupée jusqu'en 2002, où j'ai rejoint la Bretagne jusqu'en 2006. Jusqu'en 2009, j'ai exercé les fonctions de secrétaire générale du ministère de l'Intérieur.

Il y a eu un temps sans préfète de région, entre 2006 et 2007, carence corrigée avec la nomination d'Evelyne RATTE préfète de région Limousin de 2007 à 2010. En Bourgogne un rapide passage de 2010 à 2011 d'Anne BOQUET et aujourd'hui nous avons une nouvelle préfète de région qui vient d'être nommée en Poitou Charente. Et notre collègue Marcelle Pierrot qui était préfète des Vosges vient d'être nommée en Guadeloupe, mais les régions de l'outre-mer sont particulières. Effectivement, un préfet de région outre-mer, quand il rentre en métropole, redevient généralement préfet de département.

Cette féminisation progressive du corps préfectoral s'est faite, je l'ai dit, sous l'impulsion politique de Nicolas Sarkozy. Mais il n'y avait pas d'obligation légale.

Il a fallu attendre la **loi du 12 mars** et le **décret du 30 avril 2012** pour que non seulement le corps préfectoral mais l'ensemble des hauts fonctionnaires soit concerné par la **féminisation**.

Au ministère de l'Intérieur les objectifs de premières nominations de femmes dans des postes de hautes responsabilités doivent être appliqués globalement : la préfectorale n'est pas traitée à part.

La loi du 12 mars et le décret du 30 avril 2012

- **Emplois concernés: Préfets, Directeurs AC, chef IGA; s/dir., experts haut niveau, chefs de projet, s/préfets.**
- **Objectifs de première nomination:**
 - **au moins 20% en 2013 et 2014;**
 - **au moins 30% en 2015, 2016 et 2017;**
 - **au moins 40% à partir de 2018**

Les emplois concernés sont les préfets, les directeurs d'administration centrale, le chef de l'IGA, les sous-directeurs, les experts de haut niveau, les chefs de projets et les sous-préfets. C'est ce paquet-là qui forme l'ensemble sur lequel les premières nominations de femmes doivent représenter 20% en 2013/2014. 30% en 2015/2017 et au moins 40% à partir de 2018. Voilà pour la féminisation.

DEUXIEME QUESTION : PREFET, EST-CE QUE C'EST UN METIER ?

Un métier?

- En 2010, 52% des préfets en poste territorial étaient issus de l'ENA et 17% du corps de sous-préfets soit 69%
- En 2000, 73% étaient issus de l'ENA et 9% du corps des sous-préfets soit 82%
- Les autres: officiers, policiers, ingénieurs des P&C, collaborateurs politiques, autres fonctionnaires et divers

l'extérieur en dix ans puisqu'en 2000, 82% des préfets étaient issus du métier (73% de l'ENA, 9% du corps des sous-préfets) ; il y avait moins de 20% qui n'étaient pas du métier – ce qui ne veut pas dire qu'ils n'étaient pas professionnels.

D'où viennent les autres ? Il y a un recrutement traditionnel d'officiers (au niveau de sous-préfet), de hauts-fonctionnaires de police, d'ingénieurs des ponts et chaussées, des collaborateurs politiques, d'autres fonctionnaires et aussi des gens venus du privé.

Les **collaborateurs politiques** posent toujours question : est-ce que quelqu'un qui s'est contenté d'être le porte-serviette d'un homme politique éminent ou bien qui a occupé lui-

On peut regarder du côté du **recrutement**. En 2010, 52% des préfets en poste territorial étaient issus de l'ENA, 17% du corps des sous-préfets ce qui veut dire que 69% des préfets sont des préfets qu'on peut qualifier « de métier ». Ça fait presque un tiers qui « vient d'ailleurs ».

Il y a eu un **petit glissement vers**

même des fonctions d'élu local ou national peut devenir préfet par la grâce de la nomination ?

Des expériences que j'ai connues, la réponse apparaît diverse. Certains ont vraiment la vocation, rentrent dans le métier, l'absorbent, l'assimilent et font des préfets tout à fait convenables tandis que d'autres ont recherché un titre, une situation honorifique sans vraiment coller à la matière territoriale, auquel cas l'expérience s'arrête assez vite.

Ceci dit, la nomination des collaborateurs politiques pose aussi la question de **l'impartialité des préfets**. Est-ce que, quand on a été le collaborateur d'un personnage politique, on peut, étant nommé préfet, ne pas être soupçonné de parti pris ? Là aussi, c'est une affaire de comportement : certains restent délibérément attachés à leur militantisme premier tandis que d'autres revêtent la fonction dans toutes ses dimensions, y compris celle de l'impartialité. Car c'est une caractéristique du corps préfectoral que de pouvoir **servir l'État dans sa permanence et les gouvernements dans leur alternance**.

- Alors ce métier préfectoral, en quoi consiste-t-il ?
- A-t-il vraiment changé en 213 ans d'existence ?

De Pluviôse an VIII à l'article 72 de la Constitution

- « Le Préfet sera chargé seul de l'administration », art.3 L.28 Pluviôse an VIII
- « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des loi », art.5 L.C. 28 mars 2003

Que nous dit la **loi du 28 pluviôse an VIII** (17 février 1800) ?

« Le préfet sera chargé seul de l'administration ».

Si, dans son département, il y avait un conseil général, un conseil de préfecture, des conseils d'arrondissement et toute une organisation locale qui connaîtra une évolution démocratique, le préfet cependant demeura longtemps chargé seul de l'administration.

Que nous dit maintenant **l'article 72 de la Constitution** tel qu'elle résulte de la réforme du 28 mars 2003 ?

Le **représentant de l'Etat est délégué « dans les collectivités territoriales de la République »**. Cette expression est nouvelle ; on citait précédemment « les départements et les territoires ». Le territoire de la République, depuis 2003, n'est plus la partition d'une France unitaire mais la collection des collectivités territoriales.

Et le représentant de l'État, dont on a bien voulu préciser qu'il était représentant de chacun des membres du gouvernement – c'est-à-dire du Premier ministre et de tous les ministres - est nommé dans les collectivités territoriales de la République. On est passé d'une **république centralisée à une république décentralisée**.

Est-ce que le métier de préfet est fondamentalement différent de ce qui fut défini en pluviôse an VIII ?

Aujourd'hui en charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois, **le préfet reste dans une fonction régalienn**e dont le fond n'est pas sensiblement différent. Mais **le contexte a changé**, alors qu'auparavant le préfet avait seul l'administration, aujourd'hui chaque niveau de collectivités territoriales développe un appareil administratif. Le préfet n'est plus seul chargé de l'administration. Ce n'est sans doute pas exactement le même métier.

Ceci dit, la loi constitutionnelle de 2003 n'est pas le premier avatar du métier.

IGAME, commissaire de la République et toujours préfet

- **Loi du 21 mars 1948: 8 IGAME**
- **Décret du 19 juin 1950: organisation du corps préfectoral**
- **Décrets 389 et 390 du 10 mai 1982**
- **Décret 374 du 29 avril 2004**
- **Décret 146 du 6 février 2010**

Sans remonter plus loin, on se souvient des huit **IGAME** (Inspecteurs généraux de l'administration en mission

extraordinaire) résultant de la **loi du 21 mars 1948**.

C'était une loi de finances où il s'agissait de créer huit postes d'inspecteurs généraux au sein de l'IGA : 8 postes d'inspecteurs généraux qui auront rang de préfet hors classe, inscrits au budget. Ces IGAME s'appuyaient sur des services, les **CATI**, qui étaient les ancêtres des secrétariats généraux pour l'administration de la police.

La fonction a évolué : les Igames ont disparu mais on a vu apparaître des préfets de zone de Défense et désormais de sécurité.

Il a fallu attendre le **19 juin 1950** pour que sorte un **premier décret d'organisation du corps préfectoral**. Le texte de référence est aujourd'hui le **décret du 29 juillet 1964**, plusieurs fois modifié.

A l'époque, et cela a continué, il y avait des débats pour savoir si la préfectorale était un corps, un grand corps, un vrai **corps de l'État** ou simplement une position dans laquelle des amis du pouvoir pouvaient se trouver propulsés. Il est clair que la création de l'ENA a introduit une rupture : la préfectorale était pleinement reconnue comme un corps administratif de hauts-fonctionnaires tout en conservant le sentiment d'un particularisme. Néanmoins, l'association du corps préfectoral fait bon ménage avec ses homologues d'autres grands corps de l'État : elles travaillent ensemble sur des sujets transversaux.

Par rapport à l'**organisation** qui s'est forgée progressivement en même temps que la France se reconstruisait, s'urbanisait, s'industrialisait, que l'on commençait à voir se dessiner des régions de programme (1955), la position et le statut du corps préfectoral changeaient finalement peu. Dans les années 1964/1966 avec la création de la DATAR, la création des directions départementales de l'équipement, des affaires sanitaires et sociales, on a vu une administration, qu'on appelait alors les services extérieurs de l'État – c'est-à-dire les services déconcentrés - commencer à se structurer et l'autorité du préfet sur l'ensemble de ces services s'affirmer progressivement.

Les missions des préfets de département et de région étaient définies avec un grand parallélisme. Les décrets 389 (départemental) et 390 (régional) du 10 mai 1982 fixant

l'organisation de l'État sur les territoires et les pouvoirs et compétences des préfets n'y ont pas dérogé.

En effet, bien qu'il y ait deux décrets distincts, on ne voit pas bien la différence des responsabilités. Le décret 390 concernant le préfet de région comprenait simplement quelques articles de plus qui expliquaient le fonctionnement de la conférence administrative régionale (CAR) et le rôle du préfet de région dans la programmation des investissements civils de l'État et de l'avis qu'il pouvait donner sur les autres investissements. Ces décrets de 1982 apportaient un changement sémantique en réintroduisant l'appellation de **commissaire de la République**.

Ce n'est plus le préfet l'exécutif de la collectivité territoriale mais le président de l'assemblée délibérante.

Dans le même temps, la loi du 2 mars 1982 supprime la tutelle et amorce une série de transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales. L'étape intermédiaire de 1992 avec la loi sur l'administration territoriale de la République fait la jonction entre l'organisation des collectivités territoriales et l'organisation de l'État.

Chaque texte marquera un souci d'autant plus grand d'affirmer l'autorité des préfets que des pouvoirs leur ont été enlevés. La dernière étape s'est concrétisée dans le décret 146 du 16 février 2010 qui, modifiant celui de 2004, met en musique les décisions de la réforme de l'administration territoriale de l'État décidée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Pourquoi, à certaines époques, a-t-on vu apparaître des commissaires de la République ?

Commissaire de la République

■ 1792-1800

■ Mars-juillet 1848: instruction de Ledru-Rollin du 12 mars « que le jour de l'élection soit le triomphe de la révolution »

■ 1944-1946

■ 1982-1988 supprimé par décret du 29 février 1988

C'est toujours à des périodes un peu particulières.

De 1792 à 1800 : en début de période, on est encore en pleine

révolution ; elle est progressivement digérée ; et en 1800 fin est mise à cette effervescence et toutes ces innovations sont intégrées dans des cadres plus stables.

De **mars à juillet 1848**, c'était aussi une époque troublée où l'on s'est trucidé dans les rues de Paris.

C'est avec le commissaire de 1848 qu'est préfiguré le rôle du **préfet faiseur d'élections**. L'inventeur de ce rôle n'est pas Napoléon III mais Ledru-Rollin. Ses instructions aux commissaires de la République ordonnaient « que le jour de l'élection soit le triomphe de la révolution ». Dans les faits, le jour de l'élection sera le triomphe...de Louis Napoléon Bonaparte.

On renoua avec l'appellation de commissaire de la République de **1944 à 1946**.

Il s'agissait, après le régime de l'État français qui avait collaboré avec l'ennemi, de placer dans chaque région, des hommes aux **convictions républicaines** souvent éprouvées dans la Résistance, pour mettre l'administration territoriale au service de la nouvelle République. Le Général de Gaulle n'a pas voulu proclamer le rétablissement de la République. Pour lui, le régime de Vichy, ce n'était plus la France. La France libre était à Londres. Régnait alors un état d'esprit nouveau issu des idées du Conseil National de la Résistance qui inspirèrent toute l'administration y compris l'administration territoriale. Les commissaires de la République n'ont duré que jusqu'à 1946. Les choses rentrant dans l'ordre, c'est le cadre traditionnel de gestion du territoire qui a prévalu.

L'appellation a ressurgi en **1982** dans le grand mouvement de décentralisation issu de revendications tant politiques qu'institutionnelles, notamment de la part d'élus de grandes villes. A cette période que nous avons connue, le changement d'appellation représentait pour certains un **souhait de disparition du préfet**.

On a vu certains présidents de conseils généraux s'étonner de voir cet intrus, pour ne pas dire cet usurpateur de préfet, continuer à hanter les locaux de la préfecture. Ils avaient connu le schéma où le préfet était en même temps représentant de l'Etat et exécutif du conseil général, et certains s'attendaient, devenant l'exécutif du conseil général, à être aussi le représentant de l'Etat. Avec l'appellation « commissaire de la République », on met en exergue que le préfet n'est plus que le **représentant de l'État**, le commissaire de la

République envoyé en mission pour répandre la bonne parole de réformes qui se voulaient en ces temps d'alternance, en début de septennat, assez radicales.

Je vous ai parlé de féminisation et de métier. Avant de passer à l'aspect régional, parlons maintenant de l'avenir.

DE QUOI SERA FAIT L'AVENIR DE LA FONCTION PREFECTORALE ?

Je ne reviens pas sur la **décentralisation** qui a eu un impact majeur sur l'organisation de l'administration territoriale de l'État et donc sur l'exercice du métier préfectoral. Mais il y a des phénomènes beaucoup plus lourds qui pèsent sur l'exercice du métier et qui le transforment assez fondamentalement. Je retiens quelques-uns de ces phénomènes qui me paraissent avoir un lien fort avec l'exercice du métier.

L'avenir: local et global?

■ Décentralisation

■ **Développement durable:** « *le temps du monde fini commence* » (PV 1931). **Pour une nouvelle utilité publique.**

■ **Communication: accès immédiat à l'information** « *Rien ne se fera plus que le monde entier s'en mêle* » (PV 1931). **e.administration.**

La notion de **développement durable** : on l'a découverte officiellement dans les années 1980. Dès 1931, on pouvait lire dans *Regards sur le monde actuel* de Paul Valéry, « le temps du monde fini commence ».

Les territoires à administrer ne sont plus des espaces libres, dans lesquels l'installation des hommes et l'urbanisation viendraient se déployer en prélevant en permanence sur les territoires naturels et agricoles ou sur des terres de conquête continentale ou coloniale. Aujourd'hui, l'administration du territoire, comme la vie de la planète, s'organise dans un **espace qui est devenu limité**. La notion d'utilité publique, expression de l'autorité d'un

État capable d'intervenir à l'encontre du sacro-saint droit de propriété, va prendre une dimension plus large. Elle ne va plus viser uniquement une limitation de la liberté de jouir de certains biens, mais va de plus en plus s'apprécier par rapport à la notion de développement durable.

Un deuxième phénomène, lui aussi relevé dans *Regards sur le monde actuel* : « Rien ne se fera plus que le monde entier s'en mêle ». C'est à croire que Paul Valéry avait imaginé **l'Internet**. A tout moment, chacun d'entre nous peut avoir accès à pratiquement toute **l'information**.

Le préfet se voit ainsi concurrencé dans l'un de ses rôles, tel qu'il avait été voulu par le premier Consul : celui de recevoir ses lettres, dispensatrices de ses bienfaits ou de ses admonestations. Le préfet était le premier à recevoir ces instructions de l'autorité centrale (Napoléon) et son rôle était de les répandre dans son département. N'oublions pas que le tracé des départements avait été établi pour qu'en une journée la bonne parole puisse arriver du pouvoir central jusqu'aux limites de chaque territoire.

Il y a encore quelques années, la légitimité du préfet tenait en partie au fait de recevoir les instructions des ministères et de dire comment il fallait les appliquer. Nous avons vécu une révolution complète : les circulaires sont connues immédiatement non seulement de toute l'administration, mais de tout citoyen qui peut y avoir accès très facilement. Corollairement, l'administration préfectorale n'a plus en charge « la garde des papiers » selon le rôle traditionnel du secrétaire général de la préfecture.

Compétition et régulation

■ **Compétences: mobilité fonctionnelle et géographique, chasse aux talents et sous-emploi; porosité public-privé**

■ **Mondialisation et construction européenne: procéduralisation, judiciarisation, gouvernance et droit mou**

On a aussi vu émerger de **nouvelles notions** qui étaient peu présentes dans le secteur public dans ce qu'il avait de plus traditionnel.

Et la préfectorale était un secteur de la fonction publique qui assumait les traditions.

Pour ce qui est des **compétences** requises pour exercer le métier préfectoral, on cherchait hier une expérience diversifiée mais dans le même métier. On demandait aux postulants : « Avez-vous été directeur de cabinet, sous-préfet, secrétaire général, secrétaire général pour les affaires régionales etc. ? », pour s'assurer qu'ils avaient bien appréhendé toutes les facettes du métier.

Aujourd'hui on demandera – et lorsque j'ai été secrétaire générale du ministère je l'ai demandé – « Avez-vous travaillé en entreprise, à l'international, au niveau européen. Pratiquez-vous plusieurs langues de l'Union européenne ? ».

C'est le genre de questions qu'on pose aujourd'hui parce que **le vivier des talents est partagé** non seulement entre tous les ministères, non seulement entre les trois fonctions publiques de l'État, des collectivités territoriales et hospitalière, mais également entre le public et le privé.

Bien sûr, nous cherchons à attirer des talents du secteur privé y compris dans la préfectorale et nous en avons des exemples récents, mais nous ne voyons pas d'un mauvais œil que les membres du corps préfectoral puissent connaître l'expérience du secteur privé.

C'est un peu **paradoxal** car pendant que l'on pratique la chasse aux talents, on doit aussi gérer un certain sous-emploi. Le nombre de préfets est à peu près deux fois le nombre de postes à pourvoir. Cela veut dire qu'il faut être aussi actif dans la politique de débouchés que dans la politique de chasse aux talents.

La **mondialisation** et la **construction européenne** nous ont apporté aussi des notions nouvelles, en tout cas relativement étrangères à l'administration préfectorale.

La construction européenne, dont provient aujourd'hui l'essentiel des normes applicables en France, nous a instillé une **tendance à la procéduralisation**. Là où nous étions habitués à travailler par objectifs et à piocher dans les différents outils que le droit administratif et les budgets mettaient à notre disposition pour essayer d'atteindre les objectifs qui nous étaient assignés, on nous demande maintenant d'enchaîner les étapes d'une procédure, étant supposé que si chacune des étapes de la procédure était bien franchie, on devrait normalement arriver au résultat visé.

Il y a là un **conflit de conceptions juridiques et administratives** entre la tradition juridique et administrative française telle qu'elle était vécue dans la préfectorale et les conceptions qui nous arrivent du niveau européen. Je ne développe pas la judiciarisation mais c'est un

peu du même ordre. Là où un certain nombre de décisions étaient discrétionnaires et où personne ne s'émouvait que le préfet en prenne, on parle aujourd'hui d'oukases et de décisions arbitraires.

La **prolifération des recours auprès des juridictions** a également un impact très fort sur l'exercice du métier préfectoral. On a vu apparaître d'autres évolutions, la gouvernance l'emporter sur le gouvernement et la régulation sur la règle. Quant à la fameuse notion de droit mou, **soft law**, produit d'importation, on l'a malheureusement acclimaté sans excès de réflexion. Cela s'est traduit de deux manières :

- D'une part ce que Pierre Mazeaud appelait le « **droit gazeux** », c'est-à-dire ces lois qui disent des choses **sans impact immédiat**, qui désignent une orientation, quasiment un souhait. On pensait depuis 1800 que la loi était faite pour autoriser, pour interdire ou pour punir. Et bien non, la loi est désormais faite pour souhaiter ou donner de la couleur, de l'honorabilité à des notions. Vous vous souvenez sans doute de la loi Montagne : « la montagne appartient au patrimoine de la nation », la montagne est devenue quelque chose d'éminemment respectable, comme le littoral, etc. C'est un premier aspect de ce droit gazeux. Mais gazeux veut aussi dire que si rien ne l'arrête, il se répand : c'est la prolifération législative qui enlève à la loi une partie de sa portée. Vous vous souvenez de la commission Braibant qui devait normalement ramener cette exubérance dans des proportions acceptables et des cadres clairs. La partie codification s'est bien faite, mais la partie resserrement reste encore devant nous.
- L'autre aspect de ce droit mou, ce sont toutes les **normes faibles** dont la Commission européenne notamment est particulièrement friande.

La Commission sort un document. Ce document n'a aucune importance, en tout cas, pas de portée juridique ; c'est pour nous faire réfléchir, pour notre bonne gouverne. Mais, petit à petit, subrepticement, ces réflexions vont se transformer en normes. Il y a des lignes directrices, des *guidelines*, des recueils de bonnes pratiques.

Ces normes ne viennent pas toutes, loin s'en faut, des instances européennes. Tout le monde aujourd'hui fabrique de la norme. Cela va au-delà du droit prétorien : **des**

conventions privées deviennent normes publiques. Elles viennent s'intégrer au cadre de référence commun à partir du moment où les autorités acceptent d'y faire référence : cela concerne des normes professionnelles, des normes NF, ISO etc. On a vu comment la comptabilité publique a adopté des normes issues du secteur privé qui n'ont pas été le soutien permanent du meilleur emploi des deniers publics comme privés. Même si l'on peut apprécier la vision patrimoniale introduite par la LOLF dans la gestion de l'Etat.

Avec ce système de normes on voit par exemple le pouvoir énorme conféré aux agences de notation. Elles sont maintenant sur la sellette, tardivement car il fallait que les Américains éprouvent le besoin de mettre de l'ordre. Mais c'étaient bien des organisations publiques qui avaient adopté les classifications des agences de notation pour rendre telle valeur éligible ou pas à tel financement.

Ce foisonnement de normes a, à son tour, provoqué la **création de nouvelles autorités** ; d'autres autorités que l'autorité de l'Etat constituée avec ses administrations centrales et ses administrations déconcentrées. Des autorités privées pour certaines d'entre elles, à l'exemple des agences de notation, et pour d'autres publiques tenant leurs prérogatives de l'Etat.

Face à cette transformation assez radicale du contexte, qu'est-ce qu'on a fait ?

La Réate

- **Primauté du préfet de région en matière de politiques publiques: définit et met en œuvre les actions de l'Etat en s'appuyant sur 8 directions régionales: DRFIP, DRAAF, DRAC, DREAL, DIRECCTE, DRJSCS, Rectorat, ARS**
- **Au préfet de département, la sécurité et la proximité: des directions interministérielles tournées vers les usagers**
- **Collégialité: CAR**

Une réforme de l'administration territoriale de l'Etat. La REATE dont je fus la rapporteure.

La REATE a affirmé la **primauté du préfet de région en matière de politiques publiques.**

Le préfet de région définit et met en œuvre l'action de l'État dans la région et dans les départements de la région, -pas seulement dans le département chef-lieu de région-, en s'appuyant sur **8 grandes directions** :

- la direction régionale des finances publiques (trésorerie générale et services fiscaux),
- la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF),
- la direction régionale de la culture (DRAC),
- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL),
- la direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE),
- la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS),
- le rectorat d'académie et l'agence régionale de santé (ARS) ;

avec des degrés d'autorité variables mais présentés officiellement de cette manière.

Et au **préfet de département** les fonctions de sécurité et la proximité avec une organisation de directions départementales : trois (ou deux) directions interministérielles dont l'organisation ne répond plus à l'organisation des ministères. Alors qu'avec les huit grandes directions régionales, on reste dans les grands champs de compétence des ministères, les directions interministérielles devaient être organisées en fonction des usagers.

Pour prendre un exemple : un restaurant ou une colonie de vacances voyaient arriver successivement les services vétérinaires, la concurrence et la consommation ; la jeunesse et sports pour les colonies de vacances, les pompiers si c'est un établissement recevant du public, tout ça pêle-mêle pour des réglementations spécialisées mais souvent voisines. L'objectif a été, se plaçant du point de vue de l'utilisateur, de lui simplifier au maximum les relations avec l'administration.

Parallèlement, la REATE renforce la collégialité interministérielle et entre les niveaux régional et départemental au sein du comité d'administration régionale (CAR).

Vous allez me dire que tout ça, ce sont des histoires de RGPP et que depuis il y a eu un nouveau président de la République, une nouvelle Assemblée nationale, un nouveau gouvernement. Mais il y a la **MAP** (Modernisation de l'Action Publique).

De la RGPP à la MAP

- La RGPP, des comptes publics à la réforme de l'Etat, avec une LOLF toute jeune
- La MAP réunit décentralisation et réforme de l'ensemble de l'action publique
- De Fillon juillet 2007 à Ayrault 2012

Dans la RGPP, c'était le même ministre qui était responsable des comptes publics et de la réforme de l'État ; c'était dans le contexte d'une LOLF encore toute jeune. En effet, 2006 fut la première année où la LOLF, votée en 2001, s'est vraiment appliquée au budget de l'État.

Ainsi, au lancement de la **RGPP en juillet 2007**, on avait la **LOLF** et ses **objectifs de performance** en première ligne.

Avec la **MAP**, c'est la **même ministre** qui va être chargée de la **décentralisation**, de la **réforme de l'État** et de la **fonction publique**. Car la RGPP avait été critiquée, entre autres, pour manque de dialogue avec les personnels. Alors maintenant il allait falloir que cela change !

Mais est-ce si différent ? Faites l'exercice suivant : lisez le discours de Fillon du 10 juillet 2007 pour le lancement de la RGPP et lisez la circulaire de Ayrault de janvier 2013. Il est difficile de savoir lequel des deux est l'auteur de l'un ou l'autre de ces textes.

Pourtant, est-ce que la REATE n'avait pas oublié la décentralisation ?

Quand, en 2007, la REATE a été lancée dans le cadre de la RGPP, on était en pleine mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation.

Par ailleurs, on était dans une nouvelle génération de contrats de projets et de programmes européens, tout cela venait à peine d'être ficelé. Toute l'année 2006 avait été consacrée à la préparation des programmes européens et des contrats de projets. Il ne faut pas oublier non plus que, dans la réforme constitutionnelle de 2003, un article 72-2 venait stipuler que tout nouveau transfert de compétences aux collectivités locales devait être compensé à l'euro près, simultanément, et réajusté si jamais la charge augmentait.

Ce qui veut dire pour parler clair que **tout transfert de compétences à des collectivités locales se traduit par un accroissement net de la dette de l'État**. La dette de l'État n'était déjà pas trop vaillante en 2006-2007, et quand est arrivée la crise cela n'a fait que croître.

Maintenant on nous a annoncé un **acte III de la décentralisation**.

Un acte III?

- Régionaliste? Départementaliste?
- Blocs de compétence et chef de file
- 36786 communes et quelques métropoles: l'intercommunalité en marche
- Le Haut-Conseil des territoires: partage des rôles ... et des coûts
- Une conférence territoriale de l'action publique: un pacte de gouvernance pour 5 ans en présence du Préfet de région

d'interrogation après acte III.

Je parle au passé car on a entendu depuis quelques temps Madame Lebranchu, la ministre en charge, s'en défendre: « ce ne sera pas vraiment un acte III, ce sera une **remise en ordre des compétences** ».

Ceci explique le point

On se pose évidemment la question de savoir si cet acte III (comme pour l'acte II) sera **régionaliste ou départementaliste**? La réforme Raffarin s'était voulue régionaliste et on a atterri sur un renforcement des pouvoirs des conseils généraux.

Que va-t-il en être aujourd'hui ?

On **réaffirme la notion de blocs de compétences** qui a foiré depuis 1982 et la notion de chef de file qui a été réintroduite en 2003 sans jamais trouver à s'appliquer. Et n'oublions pas qu'on a 36 786 communes en France, quelques métropoles qui ont de vastes ambitions - on le voit avec l'exemple lyonnais en ce moment - et néanmoins une intercommunalité en marche, ce qui signifie **que les grands espoirs de simplification pourraient se trouver une fois de plus contrebattus.**

Pour essayer de contourner la difficulté, on nous laisse entendre que peut-être la loi n'allait pas refaire de grands découpages mais confier à un haut conseil des territoires le soin de partager les rôles et les coûts. D'ailleurs, les dotations aux collectivités locales commencent à être plafonnées et on annonce une baisse pour l'année prochaine et celles qui viennent. Un haut conseil au niveau central - je ne sais pas si le Sénat appréciera - et au niveau régional une conférence territoriale de l'action publique qui fixerait un pacte de gouvernance entre les collectivités elles-mêmes, semble-t-il en présence du préfet de région quoique ce point est parfois contesté par certains membres de l'ARF.

Sur la vocation de nos **régions comme pivot de l'organisation territoriale** se posent d'autres questions. On nous dit parfois que nos régions sont trop petites, qu'il faudrait qu'elles aient une « taille européenne ».

Nous sommes pourtant avec 2,5 millions d'habitants au-dessus de la moyenne européenne qui est à 2 millions, même si un pays est encore largement au-dessus : l'Allemagne avec 5 millions. **On ne peut pas reprocher aux régions françaises de ne pas être européennes.**

Trop petites nos régions?

■ Une taille européenne?

La population moyenne d'une région française est d'environ 2,5 millions d'habitants ce qui est supérieur à la moyenne européenne (2M) mais inférieur à la moyenne allemande (5M).

Allemagne: 16 Länder

Espagne: 17 communautés ou villes autonomes

Grèce: 13 régions (périphéries)

Italie: 20 régions

Pays-Bas: 12 provinces

France: 21 régions en métropole + 6 entités Outre-Mer

■ Une économie de réseaux: transports, énergie, électricité, réseaux gaziers, télécom et très haut débit s'organisent sur une maille territoriale plus large que les régions

Est-ce qu'il faut réfléchir à une autre organisation? Force est de constater que l'économie moderne s'organise en **réseaux**: les réseaux de transports, d'énergie, d'électricité, de télécommunications gaziers, de très haut débit s'organisent sur une maille territoriale supérieure à nos régions.

Les organisations supra-régionales

- 7 Zones de Défense et de sécurité + 5 Outre-Mer
- 11 DIR: directions interdépartementales des routes (2008)
- 4 directions interrégionales de la Mer + 4 Outre-Mer (11 février 2010)
- 12 directions interrégionales des Douanes
- 7 directions interrégionales Météo
- Et 8 Juridictions interrégionales spécialisées (2004), 9 DI administration pénitentiaire, 9 DI PJJ

Les **zones de défense et de sécurité** qui sont au nombre de sept en métropole et cinq outre-mer intègrent ce besoin d'un plus vaste espace notamment pour la gestion de crises de grande ampleur. Mais les administrations qui ont éprouvé le besoin de s'organiser à l'échelle supra régionale n'ont pas toutes eu la sagesse de se caler sur le découpage zonal. Les **directions interdépartementales des routes** trouvent le moyen d'être onze, la **mer** quatre plus **quatre outre-mer**, les **douanes** douze; la **météo** se cale sur les zones de défense; mais il y a huit **JIRS (juridictions interrégionales spécialisées) pour la justice** et l'**administration pénitentiaire** se situe sur une trame de neuf.

On voit donc qu'y compris au sein de l'appareil de l'État, beaucoup de services **cherchent une dimension supérieure à celle de nos régions**. La zone pourrait être un cadre de cohérence pour ces fonctions qui doivent souvent être sollicitées pour la gestion de crise.

Je vous parlais tout à l'heure de **gouvernance**, de **régulations**, d'**instances**. Donc d'agences, d'opérateurs et d'autorités administratives indépendantes. Je dois dire qu'on ne sait pas toujours trop de quoi on parle.

J'ai lu le rapport 2012 du conseil d'État qui fixe le nombre des agences à 103 ; on nous parle de 40 autorités administratives indépendantes ; la direction du Budget dénombre 556 opérateurs de l'État ; mais un récent rapport de l'IGF nous parle de 1244 entités en 2010. Voilà qui ne vient pas simplifier le paysage administratif.

Agences, opérateurs et AAI

- 103 agences selon le rapport 2012 du Conseil d'Etat
- 40 autorités administratives indépendants
- 556 opérateurs de l'Etat selon le Budget
- 1244 « entités » en 2010 selon l'IGF

Certaines de ces autorités ont des délégués sur le territoire, comme le Défenseur des droits. En 2004 a été introduite une règle qui voulait que, sauf exception, ce soit le représentant de l'Etat qui soit le délégué territorial des agences. Règle parfois appliquée, pour l'ANRU, parfois non, comme les agences régionales de santé (ARS).

Pourquoi y a-t-il eu ces multiplications d'entités ?

Pourquoi?

- Règles internationales et européennes
- Compétences scientifiques et responsabilité
- Démocratie sociale et financement par cotisation
- Débudgétisation

Souvent, les **règles européennes et internationales** l'exigent.

On a également vu le **pouvoir politique vouloir prendre un peu de distance**. On se souvient de l'affaire du sang contaminé, de Tchernobyl, et du rôle confié ensuite à l'autorité de sûreté nucléaire. Ces instances n'ont pas

forcément permis d'avoir une **expertise** et une indépendance plus grandes, ni de « protéger » l'autorité politique du coût médiatique et politique des défaillances : on l'a vu avec l'autorité des médicaments.

Quelquefois, ces agences sont justifiées par le fait qu'elles sont **l'expression de la démocratie sociale** et qu'elles gèrent des politiques financées par cotisations. Ce fut le cas pour les ARS. Aussi cette forme d'organisation ne m'a pas paru contradictoire avec l'organisation territoriale de l'État. Les partenaires sociaux de l'assurance maladie apportent l'essentiel des financements, c'est donc normal que l'instance de gestion les associe. De même pour Pôle Emploi : quand on a fusionné l'ANPE et les Assedic, l'organisation en agence permettait d'associer le patronat et les syndicats, garants de l'emploi des cotisations. Voilà des exemples où l'organisation en agence est justifiée.

D'autres le sont moins comme la **débudgétisation**. Quand le budget était trop serré, il arrivait que le responsable du service d'Etat externalise une partie de son action à un opérateur extérieur, longtemps à l'abri de la rigueur budgétaire. Et l'on vit l'administration réduire ses emplois et son opérateur gonfler d'autant sinon plus. Mais depuis qu'il a été décidé que les opérateurs étaient rattachés au programme au sens de la LOLF, cette solution est obsolète et ce petit jeu devenu inutile.

Qu'est-ce qu'il nous faut pour l'avenir ?

Une administration française mieux armée pour la construction européenne

Des administrations centrales qui s'organisent pour peser dans l'élaboration des normes

L'Europe en Région, ce n'est plus la gestion des fonds; c'est la menace des contentieux

Il nous faut une administration française mieux armée pour la construction européenne, des **administrations centrales**, qui au lieu de vouloir gérer à la place des administrations déconcentrées s'intéressent plus et s'organisent pour peser dans l'élaboration des normes, au

niveau européen et international.

L'Europe, pour les régions, ce n'est plus tant la gestion des fonds européens, mais plus souvent la menace des contentieux. Là où l'argent se déversait, on doit maintenant jouer avec les normes.

La **préfète de région de demain** va devoir répondre aux attentes des citoyens pour plus de sécurité, de protection, de liberté et d'autonomie.

La préfète de région demain

- **Des citoyens en attente de plus de sécurité, de protection; mais aussi de liberté et d'autonomie**
- **Une administration plus collégiale, plus européenne, plus économe**
- **Une organisation de l'Etat multiforme des simplifications souhaitables**
- **De l'exercice de l'autorité dans une démocratie participative**

C'est un peu contradictoire mais c'est le charme du métier préfectoral.

Le préfet n'est plus seul.

L'administration sera plus collégiale, plus européenne, plus économe. Il n'y aura pas d'uniformisation de l'organisation de l'État, même si des simplifications sont très souhaitables. L'exercice de l'autorité sera toujours requis car il y a une soif d'autorité, en même temps que d'une démocratie qui soit plus participative.

Voilà la vision que j'ai de la préfète de région pour l'avenir.



Questions / Réponses

Question :

Votre titre « Préfète de région : un métier d'avenir » semble sous-entendre que préfète de région est un métier différent de préfète de département et je voulais savoir, puisque vous parlez d'administrations plus collégiales, quel rôle une préfète de région faisant correctement son métier doit-elle donner à ses consœurs ou confrères préfets de département pour éviter que l'administration régionale fasse finalement comme l'administration centrale, c'est-à-dire répartisse les ressources en fonction de critères objectifs ou pilote de façon un peu technocratique, ce qui pourrait aussi bien être fait de Paris, puisque Paris malheureusement s'occupe du budget des territoires et pas seulement au niveau des normes, merci.



Bernadette Malgorn :

Ce rôle de répartiteur des crédits du préfet de région n'a plus la même importance aujourd'hui que naguère, sous l'impact de la raréfaction des crédits, de l'architecture de la LOLF et de la réforme de l'Etat. Certes il y a un dialogue de gestion, un examen des budgets opérationnels de programme, un avis du CAR, le comité d'administration régionale de l'Etat qui réunit autour du préfet de région les préfets de départements et les directeurs régionaux sur les crédits de l'Etat. Mais il y a un déplacement des centres d'intérêt. Jusqu'au milieu des années 2000, les grands débats, en CAR, portaient sur les équipements, les routes et les crédits logement. Désormais les débats se concentrent sur tout ce qui a trait au fonctionnement des services. Les budgets de fonctionnement, l'organisation des services, la répartition des emplois entre le niveau régional et le niveau départemental. Bref, la réforme de l'Etat est devenue avec la RGPP et la LOLF un objet de politique publique en soi.

La répartition des rôles entre les échelons régionaux et départementaux de l'Etat devait dans notre esprit procéder d'un double mouvement. Nous avons soutenu une projection des politiques ministérielles et leur adaptation territoriale au niveau régional avec une association de cet échelon à l'élaboration des politiques. Mais nous avons aussi considéré que dans un monde si compliqué où les citoyens sont saturés d'informations sans toujours avoir les moyens de les trier, les décrypter, il y avait toujours besoin d'une administration de proximité de l'Etat. Mais cette administration départementale devait être organisée non plus en fonction des politiques publiques ministérielles, mais en fonction des besoins des usagers, élus locaux, socio-professionnels ou simples citoyens en se mettant à leur écoute. En voulant dissocier l'organisation départementale des structures ministérielles pour la construire en fonction des usagers, on se heurtait aux habitudes, aux corporatismes, à la politique de l'indicateur de certaines directions ministérielles, à la spécificité revendiquée de certains métiers. Il a fallu composer, si bien que le résultat est moins lisible avec la coexistence de directions départementales interministérielles et d'unités territoriales rattachées aux directions régionales. Nous pensons notre schéma de bonne économie, de bonne administration et de nature à faire adhérer les citoyens à leur Etat.

Question :

Deux observations et deux questions.

Première observation : en ce qui concerne les Commissaires de la République à la Libération : en fait les préfets ont été maintenus. En 1981, on appelait les préfets Commissaires de la République, mais à la Libération l'on a maintenu les préfets et les Commissaires de la République, c'était uniquement les commissaires régionaux et dans la perspective d'une libération moins rapide qu'elle n'a été sur le territoire national. Les Commissaires de la République avaient par exemple la faculté de suspendre l'application des lois, c'était donc quelque chose de particulier alors que le premier directeur de l'ENA, Henri Bourdeau de Fontenay, avait d'abord été Commissaire régional de la République à Rouen.

Deuxième observation pour les Länder allemands. Alors évidemment, la population moyenne est supérieure à la population moyenne des régions françaises, mais la Sarre est très peu peuplée, le Schleswig-Holstein aussi, alors ne parlons pas de la ville-Etat de Brême qui fait moins d'un million d'habitants.

Ma première question, en ce qui concerne disons le « pouvoir » des préfets : est-ce qu'il n'est pas amoindri surtout par la brièveté de la durée des fonctions ? Autrefois, les préfets restaient plus longtemps dans le même département, ne parlons pas du XIXème siècle où vous aviez des préfets qui restaient en poste de 1800 à 1840 par exemple dans le même département. On pouvait rester 12 ans à Marseille, à cheval sur la IIIème, la IVème et la Vème République, et maintenant je crois que la moyenne est inférieure à deux ans. Autrement dit, quand le préfet commence à connaître son département il doit partir, alors que les présidents de Conseil généraux, eux, le restent six ans, douze ans, quinze ans etc. Donc, est-ce qu'il n'y a pas une contradiction, un conflit ?

Deuxième question, l'idée en tout cas sous la IVème République et sous la Vème de mon temps, qui était liée aussi à la création de l'ENA, c'était qu'il y avait un métier de préfet. La création de l'ENA était fondée sur l'idée que n'importe qui ne pouvait pas être fonctionnaire, contrairement à la théorie libérale et à la théorie marxiste, mais qu'il y avait un métier de fonctionnaire et aussi un métier de préfet. Alors, dans la mesure où une bonne partie des préfets sont issus d'ailleurs si je puis dire, au moment de l'ouverture, tout le monde peut comprendre, mais n'est-ce pas une contradiction avec la notion d'un métier de préfet ?

Bernadette Malgorn :



La Sarre, j'ai eu l'occasion de la pratiquer lorsque j'étais préfète de Lorraine. Nous avons une coopération transfrontalière active dans la grande région Saar-Lor-Lux : c'était la Lorraine l'entité la plus puissante démographiquement avec une population cinq fois celle du Grand-Duché de Luxembourg qui est un Etat souverain.

Pour ce qui est de la durée des fonctions, je pense que ce qui est important en matière d'autorité préfectorale, c'est l'incertitude sur la durée du mandat. Cela vaut pour le préfet comme pour les administrés. Dans les relations du préfet avec ses interlocuteurs, l'idée qu'il

puisse rester six ans dans le même poste comme ce fut mon cas en Lorraine, doit être accréditée, même si elle se réalise rarement. C'est aussi important pour le préfet, qui doit gérer à la fois l'événement et la durée. Il doit toujours agir comme s'il allait partir le lendemain, ce qui le met sous tension et stimule sa réactivité, mais aussi comme s'il pouvait être encore là dans cinq ans, et risquer les effets de boomerang d'un éventuel manque d'anticipation. La durée moyenne est quand même trop courte : d'après le rapport 2012 sur la gestion du corps préfectoral, elle est légèrement en dessous de deux ans. Il faudrait plutôt deux ans et demi environ pour un préfet de département et quatre ans pour un préfet de région. Mais c'est tout le rythme de la vie politico-administrative qui s'est accéléré du fait notamment du quinquennat. Des mandats préfectoraux plus longs risqueraient de perdre en efficacité dans le contexte de la décentralisation où beaucoup de compétences sont partagées. Le préfet doit rester le représentant de l'Etat et ne pas se substituer aux élus locaux tout en ayant des relations de travail confiantes avec eux.

Alors, métier ou pas métier ? Effectivement, j'ai posé la question : est-ce que le dosage auquel on est arrivé avec environ 60% de gens de métier - issus de l'ENA ou du corps des sous-préfets - est suffisant pour assurer une transmission des valeurs spécifiques que nous portons ? L'ouverture ne s'est pas faite sans un certain accompagnement. Nous avons mis en place un conseil supérieur de l'administration territoriale de l'Etat, le CSATE, qui outre son rôle d'évaluation, a pu assurer un certain « coaching », comme on dit, des nouveaux venus dans le métier. L'exercice même du métier s'est fait plus collégial autour du préfet de région. Et il est rare d'être nommé directement préfet de région même si l'on en a vu quelques exemples. En général, un préfet recruté à l'extérieur du corps préfectoral se trouvera intégré dans une équipe régionale quand il n'est pas en fait adjoint d'un préfet. Sur les 18 préfètes actuellement en poste territorial, cinq sont des préfets délégués. Ces postes de préfets délégués, que ce soit à la sécurité et la défense ou bien à l'égalité des chances, permettent à leurs titulaires d'être en équipe au moment où ils accèdent à un nouveau métier. Mais la question demeure : où mettre le curseur ?

Question :

Vous avez évoqué la LOLF qui est un effort conceptuel et législatif très important et la RGPP. Alors que la LOLF ne s'était pas parfaitement déployée, qu'on cherchait encore à voir comment arbitrer entre les programmes en fonction des besoins etc., la RGPP est arrivée avec ses rabots aussi rabattus que possible, de façon analogue sur tous les ministères, toutes les fonctions. Quel est votre sentiment là-dessus ?



Bernadette Malgorn :

Contrairement à ce qui a souvent été dit, l'application du principe de non remplacement d'un agent partant à la retraite sur deux n'a pas été uniforme mais fortement modulé. Certains ministères ont connu des réductions d'effectifs sacrificielles quand d'autres les voyaient croître. A cet égard, la RGPP et la MAP ne paraissent pas très différentes.

Sur la question de la relation entre LOLF et RGPP, on ne peut comparer l'idéal de la LOLF à la pratique de la RGPP. Dans sa conception, la LOLF s'est inspirée des revues de programme telles qu'elles avaient été pratiquées au Canada ou en Suède, dans les pays de référence où cela avait plutôt réussi. En pratique, la LOLF établit une sorte de compromis entre cette notion de programmes et nos cadres budgétaires classiques qui n'ont finalement pas considérablement changé. Au moment d'aborder la RGPP, l'architecture des programmes au sens de la LOLF, plutôt que de favoriser la mutualisation des moyens, aboutissait dans certains cas à leur éclatement. Notre esprit cartésien, qui dérive parfois en esprit de système, a pu conduire à reconstituer au sein de chaque programme un mini-ministère, en internalisant diverses fonctions support. Il y avait encore beaucoup trop de programmes pour prendre une telle option. En outre, l'architecture de la LOLF a été dessinée sur la base d'une situation de l'administration française certes pas optimale. On savait qu'il allait falloir faire bouger l'organisation administrative : les programmes de la LOLF, calés sur un schéma non stabilisé, ne pouvaient être le seul cadre de référence. Si on voulait réellement réformer l'Etat, à la fois en termes d'ajustement des missions et d'économie de moyens, il ne fallait pas rester prisonnier d'une architecture de transition. Dans des pays qui ont pratiqué des revues de programmes, ceux-ci ont souvent le sens d'une véritable programmation pluriannuelle. A un moment donné, l'acuité d'un problème invite le décideur politique à

lancer un programme. La durée, les outils administratifs et financiers sont mis en place. Et au terme du programme, tout ceci a vocation à être remis en cause. On introduit l'évaluation dans le processus de décision lui-même. Le programme national de rénovation urbaine dont nous faisons en ce moment l'évaluation à l'Onzus, s'inspire de ce schéma.

Autre chose est l'organisation de l'administration dans sa permanence, que ce soit l'administration centrale ou les administrations territoriales. J'aurais bien vu cette permanence de l'Etat se traduire dans quinze programmes d'administration centrale, un par grand bloc ministériel, et vingt-cinq programmes d'administration territoriale, un par région. Cette permanence ne veut pas dire immobilisme et ces programmes auraient constitué autant de champs de réforme.

Question :

Permettez-moi d'abord d'exprimer un souhait, c'est qu'il y ait beaucoup de préfètes de région demain, qui comme vous passent six ans dans leur région plutôt que dix-huit mois. Entre les deux excès je préfère le vôtre à cette mobilité absolument folle de l'administration qui est signe un peu d'inefficacité, même s'il peut y avoir un problème avec les élus.

Une petite question, vous avez fait un reproche à la combinaison de la REATE et la LOLF en disant qu'on n'avait pas réfléchi au niveau des départements à un réexamen des missions, qu'on ne peut pas avec des moyens limités faire les mêmes missions, qu'il en est résulté une grande confusion, tout du moins une grande inquiétude entre les agents. Alors peut-être que c'est la phase de transition, mais que faut-il penser de cette remarque ?

Deuxième question, on parlait autrefois beaucoup de l'unité du corps préfectoral, maintenant il y a deux catégories, est-ce que le corps préfectoral se remet de cette différenciation ?

Troisième petite question, je lis dans la presse qu'un président du Conseil général et un grand maire à Lyon réorganisent l'organisation territoriale du pays. Alors, je ne comprends pas, est-ce que notre droit public est devenu suffisamment souple pour qu'on puisse,

comme ça, faire des innovations, peut-être bonnes, mais qui ne sont pas tout à fait dans la tradition de la République ?

Bernadette Malgorn :



L'organisation territoriale de l'Etat ne peut pas reproduire la théorie des blocs de compétences qui a fondé la décentralisation et dont on peut d'ailleurs douter de la pertinence. La décentralisation s'est traduite par un transfert de services de l'Etat tels qu'ils existaient ; la notion de référence historique et le droit à compensation en cas d'augmentation de dépenses liées à l'exercice de compétences transférées ne poussent pas aux gains de productivité. On ne peut appliquer un tel schéma au sein de l'Etat.

Les missions de l'Etat sont à définir globalement ; ensuite celles d'entre elles confiées à l'administration territoriale ; enfin les modalités et le niveau d'exercice. Il faut éviter les doublons entre le niveau régional et départemental et organiser l'administration territoriale non sur la base de blocs de compétence mais d'exercice de responsabilités différentes dans la représentation de l'Etat. Le préfet de région est chargé d'adapter les politiques publiques nationales à son territoire, de les articuler avec l'ensemble des collectivités. Le préfet de département doit s'assurer que, dans son département, l'application de ces politiques publiques, dont il n'est pas le principal instrument, ne se fasse pas au détriment de l'ordre public, de l'intérêt public comme de légitimes intérêts privés, que la limitation qu'elles apportent aux libertés et à la propriété soit proportionnée, bref qu'il soit le garant de l'effectivité dans son département de nos grands principes républicains. Quand on a mis en place des autorités de l'environnement, quand le Grenelle de l'environnement a préconisé un dialogue à cinq, j'avais émis l'idée que le préfet de département exerce cette fonction de manière permanente ; une fonction à la fois de médiation et d'autorité. C'est ce que j'appelais l'utilité publique revue à la lumière du développement durable.

Que penser de ce qui se passe entre le département du Rhône et la métropole lyonnaise ? Ce type de projet me paraît en cohérence avec les perspectives qui sont actuellement tracées par la ministre en charge de la modernisation de l'action publique. Madame Lebranchu a annoncé la création, au niveau national, d'un haut conseil des territoires chargé d'un partage des rôles et des coûts négocié entre collectivités et gouvernement, et, à

l'échelon régional, une conférence territoriale de l'action publique chargée d'élaborer un pacte de gouvernance qui répartirait les rôles sur une période pluriannuelle. Le fait que ce soit évolutif ne me choque pas : les compétences ne sont bien exercées que si elles évoluent. Si la puissance publique continue à vouloir faire en 2013 ce qui avait été considéré comme important en 1982, on va gaspiller l'argent du contribuable. Mais si l'on veut que ça ne soit pas trop compliqué, que les droits des gens soient garantis, qu'il n'y ait pas d'arrangements entre responsables de collectivités, il faudra bien quand même que la loi vienne y mettre sa patte.

Question :

Ma première question est plutôt d'ordre philosophique, vous avez navigué parfois très haut et parfois très près du sol aussi, ce qui est plutôt un compliment de ma part, la deuxième question est beaucoup plus terre à terre.

La question philosophique, c'est qu'il résulte de tout l'exposé et de la conclusion qu'il y a une espèce de tendance contradictoire entre d'un côté la réduction des compétences et donc des éléments constitutifs du métier - décentralisation, les crédits qu'on ne répartit plus etc. - et de l'autre côté la prolifération. Donc réduction, prolifération et la question est : comment voyez-vous le cœur de métier résiduel entre ces deux tendances quelque part à dix ans ou à quinze ans ?

L'autre question beaucoup plus terre-à-terre est : comment voyez-vous l'avenir des sous-préfets d'arrondissement ?



Bernadette Malgorn :

Je commence par la deuxième question, celle de l'avenir des sous-préfets. Elle a été posée dans le cadre de la RGPP et dès son discours du 10 juillet 2007, au centre Kléber, lançant la RGPP, François Fillon avait demandé qu'on examine à quoi devaient servir les sous-préfets. Cette question rejoint celle, souvent posée, de la révision de la carte des arrondissements. La loi du 13 août 2004 a confié les modifications des limites territoriales des arrondissements au préfet de région. Quand le sujet a été mis à l'ordre du jour de la

RGPP, j'ai invité les préfets de régions à y réfléchir et à faire part au ministère de leurs propositions. Plusieurs tendances se sont exprimées.

Les uns ne voyaient plus le besoin de sous-préfets dans un petit arrondissement, dans une ville chef-lieu de quelques milliers d'habitants. Certains postes faisaient d'ailleurs face à des problèmes de recrutement : on devait aller chercher des candidats ne répondant qu'à peu près aux critères, leur donner le titre de sous-préfet, les revêtir d'un uniforme, pour satisfaire les élus ...un certain temps. Les petits postes posent un vrai problème de fidélisation.

Une autre école à l'inverse posait la question du rôle du sous-préfet en région parisienne. Je n'y étais pas insensible. Non que la présence territoriale de l'Etat n'y soit pas nécessaire mais sans doute pas sous la forme de la sous-préfecture « de plein exercice », à l'ancienne. Au lieu d'une sous-préfecture, pourquoi pas avoir un grand service des étrangers délocalisé de la préfecture et peut-être à sa tête un sous-préfet ?

Une autre approche conduisait à se demander à quels besoins, du ressort de l'Etat, répondait la présence d'un de ses représentants sur le territoire dans la proximité la plus fine. Les réponses relèvent d'un nombre limité de priorités : la gestion de crise, la protection des populations, la sécurité, la cohésion sociale et nationale. Les applications peuvent en être diverses. Par exemple envoyer des sous-préfets à la ville dans les banlieues est important ; ils jouent un rôle très positif d'après les retours d'expérience. Qu'il y ait des sous-préfets au fond de vallées de montagnes difficiles d'accès, là où il y a des risques d'avalanches, où les gens peuvent être bloqués etc., c'est important aussi. Ce qu'il faut arriver à identifier, ce sont les endroits sur le territoire où, pour des raisons diverses mais qui se rattachent plus ou moins à la solidarité nationale, on a besoin d'un représentant de l'Etat au milieu de la population.

C'est aussi pour cette raison de proximité que j'ai défendu la compétence du préfet de département pour l'exercice de l'ordre public faisant exception au mouvement de régionalisation. Pour l'exercice de l'ordre public, il faut l'interlocuteur en face ; on doit être dans le même bain ; et en fonction des décisions que l'on prend, risquer soi-même le tir des

boulons- pour reprendre une figure bien connue. De loin, on peut être matamore, mais ce n'est pas la manière d'exercer la fonction d'ordre public dans la République.

Voilà les rôles qui peuvent justifier la présence de représentants de l'Etat au plus près du terrain et l'on voit qu'ils sont divers.

J'en viens maintenant à votre première question. Certes toute une série de missions sortent du giron de l'Etat et de son administration territoriale. D'autres encore ont vocation à quitter la sphère publique et la contrainte budgétaire ne fera qu'accélérer un mouvement que la seule question de la légitimité de l'action publique aurait pu provoquer. Mais il y a aussi aujourd'hui des espaces en déshérence, où ce n'est plus la République qui protège ou qui fait la loi. Je vais prendre une image qui ne date pas de Pluviôse an VIII. On a récemment beaucoup entendu parler du boson de Higgs. Il y a différents types de bosons, provoquant des attractions d'intensité plus ou moins forte entre particules élémentaires, ayant ou non une masse. Il en est un qu'on n'arrive pas à définir, qui n'a pas de masse- la LOLF n'arrive pas trop à mesurer son impact- : c'est le gluon. Eh bien ! Le préfet, demain comme hier, ce sera le gluon de la République.

Question :

Bonsoir, moi je suis étudiante et je me destine à devenir...(Bernadette Malgorn « Préfète de région ! »)...peut-être, en tout cas ça m'intéresse et j'ai une question un peu naïve mais avez-vous eu des cas de conscience dans l'exercice de votre fonction ? Si oui, comment avez-vous fait pour les surmonter ?

Deuxième petite question : pourquoi pensez-vous que la fonction des préfets est très peu féminisée ? Est-ce que c'est un problème au niveau de l'offre et de la demande ? Et quelles sont les qualités que vous pensez essentielles pour une femme qui voudrait devenir préfète ?



Bernadette Malgorn :

Je commence encore par la deuxième question. En tant que secrétaire générale du ministère, donc chargée de gérer le corps préfectoral, j'avais des objectifs de féminisation. Ils ont été en grande partie atteints, mais au prix d'un combat de tous les jours. J'avais pourtant fait monter à la sous-direction du corps préfectoral des jeunes d'esprit moderne. Mais les murs du ministère suintaient le machisme. Quels que soient l'enthousiasme et le féminisme des responsables, ils sont vite étouffés par les recettes traditionnelles. C'est un vrai travail de fond pour le ministère de l'Intérieur, mais ce n'est pas forcément mieux dans les autres. L'un des obstacles à la féminisation souvent mis en avant, c'est l'obligation de mobilité géographique. Désormais la question se pose aussi pour les hommes parce que les femmes acceptent plus difficilement de sacrifier leur carrière à celle de leurs maris. La mobilité géographique est de plus en plus mal ressentie, par les hommes comme par les femmes. Comme gestionnaire du corps préfectoral, j'étais souvent confrontée à une demande de stabilité au moment de l'entrée au collège des enfants, puis à la recherche de proximité d'un « bon » lycée. C'est important pour tout le monde, y compris les familles préfectorales. De plus en plus, les handicaps spécifiques aux femmes deviennent des exigences communes aux hommes et aux femmes : on a donc plus de chances de pouvoir y répondre.

En ce qui concerne les qualités pour devenir préfète, il faut d'abord avoir envie. Il faut aussi de la détermination, de la suite dans les idées. Surtout il faut aimer les gens : on est confronté tous les jours à toutes sortes de circonstances heureuses, amusantes, festives, ou au contraire difficiles voire dramatiques que l'on partage avec les gens.

S'agissant des cas de conscience, la question ne se pose pas à brûle-pourpoint, à un instant t. Quand vous avez des responsabilités, notamment en matière de limitation des libertés des gens, quand on prend des arrêtés de reconduite à la frontière par exemple, et donc qu'on interfère assez directement dans la vie des familles, ce n'est pas par un petit examen de conscience au moment d'une décision que l'on se détermine ; c'est par une réflexion permanente sur votre métier, sur son sens, et sur les politiques qu'on vous demande d'appliquer. Enfin, si l'on a des cas de conscience, la seule réponse est de demander à être relevé de ses fonctions. Mais ça n'arrive pas non plus brusquement ; vous pouvez moins bien

sentir une situation, vous avez plus de mal à la gérer. C'est un cheminement qui peut conduire à quitter le métier si on ne peut en assumer les évolutions.

Question :

Tu as évoqué tout à l'heure l'arrivée de la métropole, et on voit bien que ça arrive en puissance, comment vois-tu dans l'avenir la relation triangulaire préfet de région/président de conseil régional/président de métropole ?



Bernadette Malgorn :

Lorsque je présentais l'interrogation régionaliste/départementaliste, je me situais clairement dans la première catégorie, ce qui ne veut pas dire que j'ai voulu supprimer les préfets de département : je crois aussi à la proximité. Cependant, il serait bon que notre système se simplifie et je vois d'un bon œil l'organisation des métropoles. Bien sûr, il faut s'assurer qu'elles vont rayonner, diffuser leur développement, faire profiter leur périphérie de leur attractivité et les laisser vivre. En termes d'organisation le préfet de région va être amené à jouer un rôle d'équilibre entre des intérêts assez globaux.

Prenons les questions de transport et d'urbanisme. Actuellement les compétences ont été distribuées en fonction des réseaux : les transports régionaux de voyageurs, les TER, incombent aux conseils régionaux ; les transports interurbains, les cars, aux conseils généraux, et l'intérieur de l'agglomération aux autorités de la métropole. On peut déjà souhaiter une redistribution entre autorités organisatrices de transports avec un service d'agglomération pour la métropole qui englobe tous les modes. La région pourrait se charger du reste. Quel rôle pour l'Etat et son représentant dans la région ? Le préfet de région verra les schémas régionaux de transports et aussi ceux des autorités organisatrices métropolitaines. Ce sont moins qu'hier des programmes d'équipement et plus l'organisation des déplacements urbains et de la mobilité régionale. C'est lui qui en évaluera la compatibilité entre eux, avec les orientations des politiques nationales mais aussi avec les autres documents de planification, schémas de cohérence territoriale, plans territoriaux d'aménagement, d'urbanisme et d'habitat.

La libre administration des collectivités territoriales légitime que chaque collectivité, dans son champ de compétence, définisse ses choix mais dans le respect de la loi et des choix des autres collectivités dans le leur. Ne renonçons pas à la simplification ! Espérons que la pression qui pèse aujourd'hui sur l'ensemble des ressources, celles de l'Etat et des collectivités territoriales, rende tout le monde plus raisonnable.

Bernadette MALGORN

Née à Nantes (Loire-Atlantique), le 19 juin 1951



ETUDES UNIVERSITAIRES

- Janvier 1973 : élève de l'ENA (Promotion « Léon Blum »)
- 1972 : Maîtrise d'histoire-géographie obtenue à l'université de Haute-Bretagne (Rennes 2)
- 1971 : Licence de sciences économiques obtenue à la faculté de droit et des sciences économiques (Rennes 1)

SCOLARITE

- Secondaire : Le Mans (Sarthe) et Rennes (Ille-et-Vilaine)
- Primaire: Morlaix (Finistère) et Tchad (Afrique)

➤ **CONSEILLERE -MAITRE A LA COUR DES COMPTES** (mars 2009)

➤ **SECRETAIRE GENERALE DU MINISTERE DE L'INTERIEUR, ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, HAUT FONCTIONNAIRE DE DEFENSE** (août 2006)

- Rapporteur de la Révision Générale des Politiques Publiques pour l'administration territoriale de l'Etat
- Mise en place et présidence de l'Observatoire de la diversité et de la parité
- Haut fonctionnaire de défense: création de la Direction de la planification de sécurité nationale

➤ **PREFETE DE LA REGION BRETAGNE, PREFETE D'ILLE-ET-VILAINE, PREFETE ZONE DE DEFENSE OUEST** (juillet 2002)

➤ **PREFETE DE LA REGION LORRAINE** (octobre 1996)

- Stratégie de l'Etat en région
- Sillon Lorrain, métropole Nancy - Metz
- TGV Est (préfet coordinateur)
- Bassin-Rhin-Meuse (préfet coordonnateur)
- Service public pour l'emploi régional : diversification, égalité des chances

➤ **PREFETE. DIRECTRICE DU CABINET DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE, PHILIPPE SEGUIN** (avril 1993)

- Réforme du règlement de l'Assemblée Nationale
- Application de l'article 88-4 de la Constitution (textes européens)

➤ **PREFETE DU TARN-ET-GARONNE** (mai 1991)

➤ **SECRETAIRE GENERALE DE LA PREFECTURE DE LA MOSELLE** (septembre 1990)

➤ **SOUS-PREFETE HORS CLASSE, SOUS-PREFETE DE DIEPPE** (décembre 1988)

➤ **CHARGEE DE MISSION PAR LE MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES RECONVERSIONS, JACQUES CHEREQUE** (juillet 1988)

➤ **DIRECTRICE ADJOINTE DE CABINET DE PHILIPPE SEGUIN, MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE L'EMPLOI** (*octobre 1986*)

- Préparation du projet de loi en faveur des travailleurs handicapés
- Préparation des projets de lois portant diverses mesures d'ordre social
- Etats généraux de la sécurité sociale
- Mesures en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes
- Accompagnement des négociations UNEDIC de 1987
- Préparation du projet de loi en faveur de l'apprentissage (23 juillet 1987)
- Préparation du projet de loi modifiant le code du travail et relative à la prévention et à la lutte contre le chômage de longue durée
- Réforme de l'ANPE et de l'AFPA
- Création des associations intermédiaires

➤ **SECRETARE GENERALE AUX AFFAIRES REGIONALES DE LORRAINE** (*décembre 1982*)

- Restructurations industrielles : sidérurgie, charbonnages, textile, ameublement...
- Préparation et mise en œuvre du Plan Fabius pour la Lorraine avec Jacques Chérèque, préfet délégué au redéploiement industriel de la Lorraine
- Coopération transfrontalière, notamment création du pôle européen de développement de Longwy
- Réhabilitation des friches industrielles
- Programmes de formation exceptionnelle de reconversion
- Accompagnement des entreprises en difficultés ou en développement

➤ **CHEF DE CABINET DU MEMBRE FRANÇAIS PUIS PRESIDENT (PIERRE LELONG) DE LA COUR DES COMPTES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES** (*avril 1980*)

➤ **DIRECTRICE DU CABINET DU PREFET DE LA REGION BRETAGNE, PREFET D'ILLE-ET-VILAINE** (*août 1978*)

➤ **DIRECTRICE DU CABINET DU PREFET DU VAL-DE-MARNE** (*mai 1976*)

➤ **SOUS-PREFETE DE 2EME CLASSE, DIRECTRICE DU CABINET DU PREFET DE SAONE-ET-LOIRE** (*septembre 1975*)

// Et aussi :

- Participation à la rédaction du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (2008)
- Présidente de l'ONZUS (Observatoire national des zones urbaines sensibles) depuis 2004
- Personnalité qualifiée au COE (Conseil d'orientation de l'emploi)
- Participation à la mise en place du Pôle emploi (2008)
- Depuis janvier 2012, nommée en qualité de personne qualifiée du Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS)

// Et depuis avril 2010 :

- Conseillère régionale, présidente du groupe Droite et Centre de Bretagne
- Vice- présidente de l'Etablissement public foncier de Bretagne
- Membre du syndicat mixte Brest-Iroise et du Conseil portuaire de Brest
- Membre du bureau de l'association des régions de France (ARF)