



HAL
open science

De la nécessité d'être un généraliste : le cas des sous-préfets d'arrondissement

Éric Kerrouche

► **To cite this version:**

Éric Kerrouche. De la nécessité d'être un généraliste : le cas des sous-préfets d'arrondissement. Pôle Sud - Revue de science politique de l'Europe méridionale, 2003, 18, pp.151-167. 10.3406/pole.2003.1308 . halshs-03047271

HAL Id: halshs-03047271

<https://shs.hal.science/halshs-03047271>

Submitted on 3 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

De la nécessité d'être un généraliste : le cas des sous-préfets d'arrondissement

Mr Eric Kerrouche

Résumé

Cet article s'interroge sur les nouvelles conditions d'exercice du rôle de sous-préfet d'arrondissement dans le contexte territorial actuel. S'appuyant sur plusieurs enquêtes, il montre que les sous-préfets ont tenté de maximiser leurs prérogatives dans tous les domaines où ils le pouvaient, ce qui leur permet de revendiquer le rôle de "généraliste" des affaires locales. Ils s'appliquent également à contourner les risques de marginalisation en "réinventant" leur fonction autour des notions de médiation et de négociation.

Abstract

This article analyzes the new conditions under which French arrondissement sub-prefects currently work. On the basis of several studies, it shows that sub-prefects attempt to maximize their right to intervene in all the fields open to them, thus making them a "generalist" of local politics. They also endeavour to avoid the risk of being marginalized by reinventing their job around the concepts of mediation and negotiation.

Citer ce document / Cite this document :

Kerrouche Eric. De la nécessité d'être un généraliste : le cas des sous-préfets d'arrondissement. In: Pôle Sud, n°18, 2003. La Grèce du politique. pp. 151-167;

doi : <https://doi.org/10.3406/pole.2003.1308>

https://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_2003_num_18_1_1308

Fichier pdf généré le 23/04/2018

De la nécessité d'être un généraliste : le cas des sous-préfets d'arrondissement¹

Éric Kerrouche
CERVL (UMR 5116-CNRS)

Résumé/Abstract

Cet article s'interroge sur les nouvelles conditions d'exercice du rôle de sous-préfet d'arrondissement dans le contexte territorial actuel. S'appuyant sur plusieurs enquêtes, il montre que les sous-préfets ont tenté de maximiser leurs prérogatives dans tous les domaines où ils le pouvaient, ce qui leur permet de revendiquer le rôle de "généraliste" des affaires locales. Ils s'appliquent également à contourner les risques de marginalisation en "réinventant" leur fonction autour des notions de médiation et de négociation.

This article analyzes the new conditions under which French arrondissement sub-prefects currently work. On the basis of several studies, it shows that sub-prefects attempt to maximize their right to intervene in all the fields open to them, thus making them a "generalist" of local politics. They also endeavour to avoid the risk of being marginalized by reinventing their job around the concepts of mediation and negotiation.

≈ Mots-Clés/Keywords

Arrondissement, médiation, pouvoir local, rôle, sous-préfet

Arrondissement, mediation, local power, role, sub-prefect

Les évolutions qui affectent la vie politique locale française ont fait l'objet de nombreuses analyses depuis la décentralisation. On sait que le système local, malgré certains signes avant-coureurs, ne s'est réellement transformé en profondeur qu'à partir des lois de 1982 et des textes qui ont suivi. Dans cette rupture, deux aspects furent prépondérants : le transfert de compétences aux exécutifs élus et la fin de la fameuse "tutelle" consistant à soumettre *a priori* au représentant de l'État les décisions des collectivités territoriales, le contrôle se faisant désormais, quand il existe, *a posteriori*. Des "blocs de compétences" ont été transférés aux collectivités locales, l'État perdant logiquement de sa puissance locale, notamment par la partition de ses services déconcentrés au profit des collectivités (Kerrouche, 2000a²). La fin de la tutelle, qui s'était dans les faits assouplie depuis les années 70, n'a fait qu'amplifier la remise en cause de l'autorité d'un corps préfectoral déjà atteint par la perte des exécutifs qu'il assurait. Dans le même temps, la redéfinition du modèle d'action publique vers une "institutionnalisation de l'action collective" a également obligé les représentants de l'État à se positionner au sein de rapports localisés plus complexes (Duran, Thoenig, 1996). Dans ce cadre, les difficultés

de recrutement qu'a connu le corps préfectoral pouvaient être considérées comme un révélateur de l'angoisse des candidats face à l'avenir d'une fonction qui semblait vidée de sa substance³. Néanmoins cette tendance s'est progressivement estompée, notamment parce qu'il semble que les membres du corps se sont adaptés aux nouvelles conditions locales et ont su faire évoluer leur fonction. Dans ce chapitre, nous avons choisi d'illustrer cette redéfinition du rôle en étudiant les membres du corps les plus directement en prise avec le territoire : les sous-préfets d'arrondissement⁴.

Le sous-préfet est l'une des pierres angulaires de l'organisation territoriale telle qu'elle a été repensée au début de l'Empire. Depuis 1800, il administre l'arrondissement. À l'époque ses pouvoirs sont définis *a contrario* : est de son ressort ce qui relève des administrations municipales et des commissaires de canton, sans avoir été expressément attribué aux conseils d'arrondissement et aux municipalités. En 1926, alors que la réforme "Poincaré" supprime 100 arrondissements, des pouvoirs propres sont attribués aux sous-préfets⁵. Finalement, le décret du 14 mars 1964 fixe leur statut et leurs fonctions⁶. Ils assistent les préfets dans l'accomplissement de leur mission. Ils veillent, sous leur autorité, à l'application

des textes tant législatifs que réglementaires et à la mise en œuvre des directives du gouvernement. À ce titre, ils sont essentiellement chargés de l'administration d'un arrondissement, des fonctions de secrétaire général de préfecture ou de directeur de cabinet du préfet. La dénomination générale de "sous-préfet" est donc assez trompeuse car elle donne une unité à des pratiques qui peuvent être très dissemblables. Il est difficile de comparer la journée de travail du secrétaire général ou du directeur de cabinet avec celle, qui fait l'objet de notre étude, de sous-préfet d'arrondissement⁷ (en poste territorial⁸). Quel que soit le poste occupé, les compétences des sous-préfets sont très étendues: c'est d'ailleurs en raison de ce large spectre d'attributions que les sous-préfets revendiquent l'appellation de "généraliste" des affaires locales. Toutefois, c'est sans doute dans le cadre de l'arrondissement que ce qualificatif s'applique le mieux⁹. La question qui se pose est de savoir comment cette position est encore tenable en raison d'une part des limites inhérentes à la fonction, et, d'autre part de la concurrence et de la montée en puissance des autres acteurs locaux.

Il faut en effet se souvenir que les prérogatives du sous-préfet sont conditionnées par des limites fortes. En premier lieu, malgré les tentatives de consolidation¹⁰, le sous-préfet a pour attache une base géographique "défaillante". Le département "est une collectivité décentralisée et une circonscription l'État; l'arrondissement ne détient pas cette capacité double" (Bertrand, 1977). Le sous-préfet d'arrondissement ne pouvait échapper au déficit d'institutionnalisation de sa circonscription (Rouhier, 1995). Ensuite, les relations entretenues au sein du binôme préfet/sous-préfet conditionnent l'autonomie de ce dernier. De façon synthétique, on peut distinguer deux cas extrêmes entre lesquelles

se trouve une infinie palette de situations: soit le préfet laisse le sous-préfet libre de ses mouvements et de se former au contact de la réalité¹¹, soit on observe exactement l'inverse et le préfet empêche le sous-préfet d'avoir une quelconque autonomie¹². Dernier élément, lié au précédent, le sous-préfet est intégré dans une équipe locale. Le rôle joué par *l'ensemble* des membres du corps dans un département a déjà été souligné (Kerrouche, 1997 a et b), aussi bien du point de vue représentatif que fonctionnel¹³. La division du travail au sein de l'équipe est affectée par la dimension spatiale et géographique: un sous-préfet n'exercera pas ses fonctions de la même façon selon qu'il se trouve dans un département urbain (où l'équipe préfectorale est nombreuse) ou dans un département rural (où l'équipe est restreinte). La situation locale transforme les rapports d'équipe comme les fonctions et le travail assumés.

Comment le sous-préfet conserve-t-il le rôle pivot qui est censé être le sien au regard des contraintes de la fonction et du risque de marginalisation par des acteurs locaux qui disposent de plus de latitudes? Une étude de la situation des sous-préfets d'arrondissement met en lumière deux tendances essentielles. Une tentative des représentants de l'État de consolider leur rôle d'acteur généraliste de la vie locale qui a pour conséquence d'infléchir l'exercice du métier et de renforcer les dimensions liées à la médiation des intérêts locaux.

Le sous-préfet d'arrondissement ou la tentative de consolidation d'un rôle pivot au sein des rapports locaux

Héritiers d'une longue tradition, titulaires d'un *imperium* décerné par l'État, les sous-préfets avaient une place non négligeable dans

l'organisation administrative du territoire. Désormais, ni la sélection initiale par concours, ni le titre de représentant de l'État, ni même les ors de la République ne suffisent à leur assurer une autorité incontestable. Pour continuer à exister les membres du corps préfectoral ont dû apprendre à changer peu à peu la façon dont ils pensaient et exerçaient leur fonction. Bref, comme le résume l'un d'entre eux, "la loi de 1982 est aussi importante que celle qui a créé l'institution préfectorale. Le sous-préfet est obligé d'être dans son temps et non aux champs¹⁴". Le risque, avec la montée en puissance des institutions et des élus locaux, était, pour les représentants de l'État dans l'arrondissement, de se voir marginalisés au point de perdre tout contrôle sur les situations locales. C'est d'autant plus vrai que "l'horizontalisation" des problèmes publics rend bien souvent inappropriée une réflexion dans le cadre de l'arrondissement: la conception d'un territoire "étanche" a tout à fait été remise en cause (Balme, 1996). Certains sujets, comme ceux de l'environnement ou de la santé, ne peuvent se concevoir que dans une perspective qui dépasse les frontières institutionnelles existantes et imposent de trouver de nouvelles références (Barel, 1989). Depuis quelques années le législateur a accentué la confusion. À cet égard, la loi du 12 juillet 1999 portant sur la redéfinition de l'intercommunalité tout comme la loi d'orientation et d'aménagement du territoire sont tout à fait révélatrices. Dans les deux cas des établissements publics de coopération pouvaient être créés sur plusieurs départements (ou plusieurs régions) effaçant encore un peu plus l'arrondissement. Malgré ces évolutions, les sous-préfets, en intégrant et en acceptant progressivement les nouvelles règles du jeu local, ont continué à jouer un rôle charnière et à s'inscrire au cœur du fonctionnement local en maximisant les atouts dont ils disposent (Ker-

rouche, *op. cit.*). Ils tentent de tirer partie de leurs compétences larges, tout en essayant d'orienter celle-ci vers de nouveaux thèmes.

La lecture des attributions du sous-préfet ne rend pas compte du spectre réel de son activité¹⁵. Une simple énumération des tâches permet de comprendre la variété des rôles, ce qu'expriment – parfois avec amusement – les sous-préfets lorsqu'ils sont interrogés sur leurs fonctions¹⁶. Ces compétences, dignes d'un inventaire à la Prévert, ne font que rendre compte d'un phénomène: la "quasi-universalité" de la fonction depuis ses origines (Auby, 1987). C'est en grande partie cette inscription au cœur du système local qui a permis aux sous-préfets de maintenir leur place, tout en tentant dans la mesure du possible, d'accroître leur autonomie.

Il est vrai que certains textes sont venus renforcer les prétentions des représentants locaux de l'État. Ainsi le décret du 27 avril 1995 stipule-t-il que le sous-préfet, délégué du préfet dans l'arrondissement, veille sous l'autorité de ce dernier au respect des lois, anime et coordonne l'action de services de l'État, participe au contrôle administratif et au conseil aux collectivités locales. Il va sans dire que ce genre de dispositions serait resté lettre morte si elles n'avaient été reprises à leur compte par les sous-préfets comme autant de moyens de consolidation de leur situation. Le sous-préfet se retrouve à "la présidence d'un nombre très élevé de commissions, composées de façon très diversifiée, et qui rendent des avis (ou prennent des décisions) dans des sujets touchant à la vie quotidienne ou à des questions d'intérêt majeur¹⁷".

Ainsi, le rôle conféré au représentant de l'État dans l'arrondissement par de nombreux textes constitue une ressource majeure mais aussi une explication de la façon dont les sous-préfets jouent de leurs compétences générales pour s'inscrire dans les multiples arènes

locales. Cette "multipositionnalité" est un moyen de contrôle essentiel de l'information, qui permet d'éviter d'être mis à l'écart par les autres partenaires locaux¹⁸.

Autre aspect, souvent peu étudié de la fonction : la sous-préfecture. Ses aspects fonctionnels et symboliques ne sont plus à démontrer. Elle concourt, notamment dans les zones faiblement ou peu urbanisées à placer le représentant de l'État au centre des rapports d'interconnaissance locaux¹⁸. Disposer de la sous-préfecture permet d'"avoir la capacité de réunir et d'accueillir 300 personnes pour un cocktail de nouvel an, ces 300 personnes étant à la fois des élus, mais aussi des chefs d'entreprises, le responsable du comité anti-expulsion (...), des bénévoles de la lutte contre l'exclusion, des associations, des artistes, etc. Il n'y a aucun autre lieu dans une ville de province où peut se trouver réunie une partie aussi représentative de la société, toutes opinions et tous engagements confondus"¹⁹.

Dotés d'un éventail de fonctions large, les sous-préfets disposent également de certains moyens matériels pour tenter "d'ancrer" leur fonction dans l'arrondissement. En effet, bien qu'il ne soit plus un "guichet majeur", l'État dispose encore du moyen d'orienter les projets locaux. Dans le cas des sous-préfets, on retiendra deux exemples. Il s'agit, d'une part, des fonds structurels européens²⁰ et, d'autre part, de la dotation globale d'équipement (DGE). Ces deux aspects illustrent que des pans entiers de l'action publique locale sont toujours "cogérés"²¹. Bien entendu, une telle situation permet aux représentants de l'État d'être intégrés dans la plupart des dispositifs institutionnels locaux. Tous les sous-préfets interviewés admettent que les deux secteurs évoqués permettent des "prestations" qui sont déterminantes pour garantir leur position. Les fonds européens occupent une place particulière parce qu'ils font directement appel à la

capacité "d'ingénierie administrative du sous-préfet", c'est-à-dire sa compétence technique en matière de montage et de suivi de dossier²². En ce qui concerne la DGE, il est clair qu'elle demeure un appoint essentiel, et souvent indispensable, pour les projets des petites et moyennes communes.

Être placé à l'interface des différentes arènes du jeu local permet plus facilement aux sous-préfets de s'inscrire dans des logiques transversales. Les membres du corps se sont ainsi positionnés sur des thèmes "horizontaux" qu'ils ont beaucoup investis. L'environnement en est un bon exemple. De nombreux outils juridiques peuvent être utilisés en la matière (qu'ils nécessitent une initiative étatique ou territoriale). C'est le cas, par exemple, lors de l'élaboration d'un contrat de rivière lorsqu'il associe autour de la notion de "bassin géographique" et non de circonscription administrative, les élus communaux, départementaux, régionaux, les chambres consulaires, les industriels, les services déconcentrés de l'État. Un tel contrat porte aussi bien sur les problèmes de ressource en eau, d'aménagement touristique, de dépollution. Il symbolise ce que peut être le rôle des services de l'État et du sous-préfet, autour du thème de l'environnement, en faisant s'accorder différents partenaires et en faisant travailler les services de l'État et de l'agence de bassin en interministériel au niveau déconcentré. La préservation des milieux, entendue au sens large, est devenue un facteur potentiel de développement de la fonction de sous-préfet. Il serait faux de dire que les représentants de l'État sont dépourvus d'intention en matière d'écologie, mais il faut seulement remarquer que ce domaine leur confère une capacité de coordination, et donc une autonomie partielle, qu'ils se sont empressés de reprendre à leur compte, profitant de la volonté affirmée des pouvoirs publics en la matière²³. En d'autres termes, de

nombreux secteurs sont réinvestis par les sous-préfets d'arrondissement afin de rendre la fonction à la fois plus visible, et, dans la mesure du possible, incontournable.

Cette volonté de s'imposer dans l'arrondissement implique une coopération avec les services déconcentrés de l'État. Pendant longtemps les sous-préfets ont été considérés comme des tuteurs sans pouvoir, "maîtrisant mal l'harmonisation des rapports avec les services déconcentrés, dont la carte coïncide rarement – et cherche rarement à coïncider – avec celle des arrondissements" (Rouhier, *op. cit.*). Là encore, les transformations des règles du jeu local ont transformé le paysage : le fonctionnement en équipe de l'administration au niveau local s'est légèrement renforcé notamment en raison de la raréfaction des moyens de certains services : on dépasse désormais les simples déclarations de bonnes intentions²⁴. Pour les membres du corps, la coopération s'articule essentiellement autour d'une notion "fétiche" : l'interministérialité (c'est-à-dire la volonté de faire fonctionner de façon transversale la machine administrative à l'opposé de la logique verticale habituelle). Même si les membres du corps tendent toujours à revendiquer une place spécifique au sein de l'édifice administratif local pour se distinguer du reste de l'administration²⁵, leurs relations avec les services déconcentrés se sont beaucoup modifiées. Comme le remarquait déjà L. Rouban, "dans l'ensemble, les services extérieurs ont intensifié leurs rapports avec les représentants de l'État tout en jouant à fond la carte de la technicité, laissant à ces derniers un rôle de conciliateur et de protecteur" (Rouban, 1994). Ce changement de relation est confirmé par les jugements que les représentants de l'État portent sur l'administration locale. Pour 90,5 % des membres du corps qui avaient répondu à notre questionnaire, les fonctionnaires de préfecture ou de sous-

préfecture sont qualifiés ou très qualifiés. Ce taux monte à 97,9 % en ce qui concerne les fonctionnaires des services déconcentrés de l'État (contre 63,7 % pour les fonctionnaires travaillant dans les collectivités locales²⁶). Le rapprochement avec les services de l'État est également très affirmé. Pour 91,9 % des répondants, les relations avec les services déconcentrés de l'État sont bonnes (58,1 %) ou très bonnes (33,8 %). S'il ne faut pas céder à la magie des chiffres, les taux précédents traduisent aussi bien un jugement porté sur les situations locales qu'une déclaration à visée performative... Il faut plutôt juger ces scores comme des indices de la transformation progressive des relations. Les représentants de l'État ont "le plus grand intérêt à intégrer davantage les services déconcentrés à leur système d'action pour faire face au renforcement du pouvoir des élus" (Im, *op. cit.*, p. 326 et s.²⁷). Un sous-préfet a parfaitement mis en lumière cette logique à travers l'exemple de la création d'une base ostréicole qui a nécessité la modification des différents services : L'IFREMER pour l'opportunité, la DDE maritime pour les prises d'eau, la DIREN pour la traversée d'un marais classé, les affaires maritimes pour les concessions en mer, la DSU, pour la conception de la base, la DDE urbanisme pour le lotissement ostréicole, la région, le département et les services de l'État pour les financements, les maires voisins pour les éventuelles nuisances²⁸.

Un dernier domaine est utilisé pour consolider la place au sein des rapports locaux celui de l'ordre et la sécurité publique. Ces deux dimensions, fondatrices pour le corps préfectoral²⁹, continuent d'être des vecteurs essentiels pour exister dans l'arrondissement. Depuis plusieurs décennies, le corps préfectoral a de plus en plus été amené à gérer le risque – et ses conséquences – en matière d'ordre et de sécurité. "De façon quasiment

ininterrompue, note C. Gilbert, [les représentants de l'État] ont vu leurs compétences s'élargir (...) dans le domaine de la prévention des risques naturels et industriels, ainsi que dans celui de la gestion des crises. Ce champ de compétence (...) est l'un de ceux où le pouvoir préfectoral s'est nettement affirmé" (Gilbert, 1995). Le rôle des sous-préfets dans l'organisation de la sécurité lors des grandes manifestations festives leur permet souvent de jouer un rôle de coordonnateur entre les élus, les services de secours, les forces de police, les milieux associatifs. Cette coordination est particulièrement importante, par exemple, lors des férias du Sud-Ouest de la France. Il faut aussi se souvenir que les manifestations, dont le nombre s'accroît depuis une dizaine d'années, nécessitent un encadrement qui exige la présence et/ou l'intervention du représentant de l'État. À ce titre, on sait d'ailleurs que sous-préfecture (ou préfecture) font partie – avec d'autres institutions comme les permanences de parlementaires – des édifices locaux qui deviennent la cible des manifestations catégorielles.

En outre, la sécurité civile et la gestion de risques nouveaux (drogue, immigration clandestine, atteinte à l'environnement, etc.) sont certes "autant de nouveaux champs de bataille sur lesquels se joue l'ordre républicain³⁰", mais ils permettent aussi au sous-préfet de se retrouver au centre de la plupart des dispositifs mis en place pour traiter ces catégories de problèmes. La situation est comparable s'agissant des dispositifs de prévention de la délinquance dans lesquels s'agrège, autour de l'État et de son représentant, une pluralité d'acteurs. Il convient également de mettre un accent particulier sur l'éventuelle intégration du sous-préfet dans les contrats locaux de sécurité où la coopération avec de nombreux acteurs locaux est sensiblement renforcée³¹.

Ainsi l'exercice de l'autorité, même si elle est parfois difficile à supporter psychologiquement³², demeure une prérogative essentielle. L'ordre public, et le jeu autour de l'autorité légitime qu'il suppose, contribue à rendre plus visible la fonction de sous-préfet dans l'arrondissement³³.

Il est un autre versant de l'activité du sous-préfet lié à l'ordre et la sécurité qui doit être évoqué : celui de la sécurité juridique, par le biais du contrôle de légalité. Non pour sa finalité officielle mais plutôt pour les débats qui se nouent autour de la possibilité de déférer devant le tribunal administratif un acte pris par une collectivité territoriale. En effet, bien que le sous-préfet ne puisse pas en avoir l'initiative, il a la latitude de le proposer au préfet³⁴.

À un premier niveau, le fait de concourir au respect de la loi impose la présence du représentant local de l'État aux élus. Dans le cadre du contrôle de légalité, les sous-préfets ont tendance à se présenter comme des arbitres, des gardiens de la sécurité juridique, participant à l'intégration de l'arrondissement dans l'ensemble national. On sait toutefois que, sans que cela soit systématique, le contrôle est de plus en plus mis en péril en raison du manque de moyens de la sous-préfecture (voire de la préfecture³⁵). Un sous-préfet, lors d'un entretien, a d'ailleurs déploré que la fonction de "conseil de légalité" auprès des collectivités locales (la plupart du temps les plus petites) prenne du temps aux agents de la sous-préfecture au détriment du contrôle en lui-même.

Le jeu autour de la loi peut être considéré comme une ressource des sous-préfets. Le contrôle de légalité est une façon de participer à la vie locale, notamment en s'intéressant aux projets les plus importants, voire à ceux auxquels l'État n'avait pas été

initialement associé. Plus globalement, c'est la capacité d'interprétation de la loi qui est fondamentale dans la fonction et distingue les représentants de l'État des autres fonctionnaires en poste territorial. On est très loin de l'idée d'intangibilité législative. Comme le précise un sous-préfet : "quelquefois, les textes ne sont pas, malgré tout le soin qu'on apporte, précis. Il y a quelquefois je ne dirais pas des vides, mais des dispositions qui sont susceptibles d'interprétation"³⁶. Cela place les représentants de l'État dans un rapport quasi-permanent de négociation et de dialogue avec les élus pour définir un espace des interprétations possibles. Cette capacité "d'humanisation" des règles est déterminante. Elle place le dialogue organisé par le sous-préfet au cœur du fonctionnement du territoire et permet aux représentants de l'État de continuer à jouer un rôle non négligeable, si les rapports de force politique le permettent (*cf. infra*). Cela explique que lorsqu'on demande aux sous-préfets s'ils tiennent compte des spécificités locales dans l'application de la loi, 12,1 % d'entre eux déclarent toujours en tenir compte et 62,1 % indiquent en tenir compte souvent. À tel point qu'il y a parfois des incompréhensions au sein même des sous-préfectures et des préfectures entre les fonctionnaires chargés de mettre en œuvre le contrôle de légalité et les membres du corps (que les premiers jugent parfois trop "accommodants").

En maximisant le potentiel dont ils disposent, les sous-préfets ont donc essayé de maintenir – voire de consolider – leur place au sein des rapports territoriaux. Ces tentatives ont pour conséquence les placer dans une nouvelle posture qui transforme leur rôle en profondeur.

Les sous-préfets et la médiation des intérêts locaux

L'image traditionnelle du corps préfectoral était teintée d'autoritarisme : c'est beaucoup moins le cas aujourd'hui. La transformation des rapports locaux a amené "l'évolution d'une autorité souvent hautaine à celle d'arbitrage consensuel, au moins dans la démarche et les apparences"³⁷. Ayant pris acte de ce déplacement du "centre de gravité" de la fonction, les sous-préfets revendiquent un changement d'attitude : "la légitimité du sous-préfet doit être prouvée par ses actes ; elle ne découle pas de la nomination"³⁸. Autant de phrases qui traduisent le déclin relatif au sein des systèmes locaux. Car, malgré tous leurs efforts pour rester au centre des différents échiquiers de la vie locale, les sous-préfets ont tendance à être considérés comme des interlocuteurs secondaires pour les autres partenaires. Ainsi les maires ruraux sont-ils plus enclins à s'appuyer sur le relais des "grands" élus voire sur d'autres administrations – perception, DDE et DDA – détentrices d'un véritable pouvoir de blocage des projets locaux. La sous-préfecture n'est alors "qu'un acteur parmi d'autres, tenu informé sans qu'aucune intervention ne soit attendue" (Andolfatto, Greffet, Nakic, 2001). La situation est analogue, sans doute de façon encore plus prononcée, vis-à-vis des villes (grandes et moyennes) en raison à la fois du poids de leurs élus comme des capacités d'expertise dont elles disposent. L'évolution générale du système local incite donc les sous-préfets à jouer un rôle de négociateur, et à se revendiquer comme des "animateurs", des "partenaires"³⁹. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si, pour la majeure partie des membres du corps, la fonction est résumée par le symbole de la table de réunion, puis par le drapeau (Haye-Guillaud,

1993). Dans un souci didactique, on mettra en lumière deux aspects de cette évolution, celui de la dimension cognitive, d'une part, et celui de la dimension stratégique, d'autre part.

Il faut d'abord préciser qu'un facteur structurel impose un renforcement incessant de l'activité de "courtage", entendue ici comme une mise en rapport des partenaires locaux⁴⁰. La négociation et le partenariat ont été imposés aussi bien par certains textes que par les "nouvelles missions dans le domaine économique, social, et celui de l'aménagement du territoire"⁴¹. La plupart des sous-préfets interrogés s'accordent d'ailleurs sur le fait qu'il y a un "recours plus nécessaire à la négociation dans la prise de décision et moins fréquent à l'autorité"⁴². Pourquoi ? Tout simplement parce qu'avec "la montée en puissance des collectivités territoriales (...) Le représentant de l'État doit désormais partager ses moyens d'actions et sa compétence avec d'autres interlocuteurs (partenaires et parfois concurrents)"⁴³. Partant de ces considérations, il est évident que dans les discours, les membres du corps mettent l'accent sur le besoin d'animer, de rassembler et de convaincre. Pour les sous-préfets, cette nécessité fait d'autant plus loi qu'ils ne disposent que d'une autorité déléguée : il est toujours possible pour les élus – surtout les plus importants – d'avoir directement recours à la préfecture et de se passer du sous-préfet. Le dialogue s'est peu à peu inscrit dans l'évidence et traduit une situation d'asymétrie de pouvoir entre représentant de l'État et élu.

Pour remplir ces fonctions de médiation, les sous-préfets revendiquent une faculté particulière : ils sont les seuls qui puissent "obtenir un consensus entre des intérêts divergents"⁴⁴. En d'autres termes, ils se présentent comme les seuls habilités à dégager un intérêt général... local. On touche là l'une des valeurs totems du groupe (Kerrouche, 2000). Les

membres du corps préfectoral se considèrent comme "les moins 'fonctionnaires' des 'fonctionnaires'⁴⁵". Les représentants de l'État n'acceptent jamais d'être qualifiés de spécialistes, de techniciens, de technocrates ou d'experts car la fonction est caractérisée par son universalité. Les représentants de l'État "ne sont jamais traités de Technocrate. Le Technocrate c'est le technicien qui est loin, je ne parle pas des eurocrates qui sont sur Sirius (...). Le préfet et le sous-préfet prennent des décisions auprès des gens, si ces décisions sont contestées, au moins les gens savent à qui s'adresser"⁴⁶. Certes, ce discours, empreint d'idéologie, n'est qu'un toilettage du langage habituel des fonctionnaires qui se conçoivent comme les seuls à pouvoir exprimer l'intérêt général.

En jouant de la posture de généraliste les sous-préfets tentent de mettre en contact des acteurs venus d'univers différents et essayent d'agrèger des points de vue parfois opposés. Le représentant de l'État se présente alors comme le seul à "réunir des personnes ne pouvant l'être que par [lui], afin de donner une solution à un problème qui jusque-là s'est trouvé passer de l'un à l'autre comme une balle à la main chaude"⁴⁷. Il devient un véritable passeur qui fait "avancer les dossiers", et tous les domaines sont concernés. On peut reprendre l'exemple des "contrats locaux de sécurité" ou l'ordre public devient un moyen – comme les autres – de mise en relation des différents partenaires locaux. L'action du sous-préfet permet à l'État, à travers son représentant, d'être inscrit dans des rapports d'échanges réguliers et routinisés avec les acteurs impliqués dans les problèmes de sécurité (élus, police, sauveteurs, justice parfois avec une implication directe du Parquet). Dans cette perspective, l'État existe à travers la logique de mobilisation locale qui consiste à associer et coordonner des acteurs dans des

projets transversaux qu'ils soient de nature institutionnelle ou économique, comme c'est le cas dans l'implantation d'installations industrielles⁴⁸. La mise en contact des différents protagonistes est capitale pour faciliter la réalisation de projets ou pour pérenniser des situations existantes par exemple lorsqu'il s'agit de "réunir autour d'une table une entreprise, une collectivité locale, une assemblée consulaire, deux services de l'État, retenir l'entreprise qui souhaitait quitter le département et lui offrir de nouvelles possibilités de développement lui permettant sur le terrain de ses rêves de créer un tiers d'emplois en plus"⁴⁹. Le travail qu'ils effectuent pour rendre possible, quand ils sont impliqués⁵⁰, les projets dont ils sont saisis consiste bien souvent en une véritable traduction, une "mise en compatibilité" des attentes des différents acteurs par exemple lorsqu'il s'agit de "nouer une relation très personnalisée avec des élus ruraux et leur faire partager des choix méthodologiques pour l'élaboration d'un programme de développement d'un bassin de vie"⁵¹ ou encore lorsqu'une "négociation confidentielle entre un chef d'entreprise, un cadre repreneur de l'entreprise, le représentant du CE, le président du tribunal de commerce permet d'aboutir à un accord écrit décrivant les conditions de la reprise d'activité par le cadre"⁵². Ces opérations de traduction, qui amènent les sous-préfets à dégager les propositions ou les solutions possibles, se retrouvent dans la plupart des facettes de la fonction: "la présidence de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité est un lieu privilégié où plusieurs intérêts souvent contradictoires s'affrontent: privés, communaux, publics, (...) le sous-préfet doit les lier, expliquer où est l'intérêt commun"⁵³. Pédagogie et persuasion sont fondamentales et impliquent un travail de parole permanent. Si la prise de parole est une caractéristique

essentielle de la fonction de sous-préfet d'arrondissement, puisqu'il est sollicité pour prononcer des discours dans les domaines les plus variés, cette dimension prend peut-être encore plus d'importance dans les négociations. Mais le résultat ne dépend pas uniquement des dispositions individuelles: un sous-préfet nous a ainsi indiqué que les séances d'entraînement dans le cadre de stages organisés par le ministère lui avaient été d'une aide considérable.

Il faut maintenant évoquer la dimension stratégique du développement du partenariat et de la négociation. Comme tout courtier, le sous-préfet d'arrondissement recherche des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts. Les membres du corps disposent d'une compétence spécifique dans l'arrangement des conflits locaux. Les renseignements qu'ils détiennent – grâce à la pluralité de positions et à leur connaissance des réalités locales – constituent un avantage primordial. Cette dimension a toujours été une constante de la fonction, sans doute exacerbée par le fonctionnement actuel des territoires et leur fragmentation. Howard Machin avait déjà noté l'importance de l'information – notamment celle recueillie au sein des diverses commissions – dans l'exercice de la fonction: "la participation à de multiples comités qui comprennent aussi bien des fonctionnaires que les leaders de groupes d'intérêts locaux peut fournir au représentant de l'État des informations qu'il n'aurait jamais reçues de sa propre équipe, du conseil général ou des chefs de services" (Machin, 1977). La collecte d'informations pertinentes sur le milieu local résulte aussi en partie des discussions informelles qui se nouent lors des représentations officielles. Ainsi "durant les cocktails et les inaugurations

[les sous-préfets] travaillent pas mal⁵⁴”. Cela ne signifie pas que les autres partenaires jouent systématiquement le jeu : eux aussi peuvent tenter de collecter des renseignements ou d’infléchir la vision du haut fonctionnaire local. Cependant, la variété des contacts et des conversations permet normalement au sous-préfet d’obtenir par recoupement des données qu’il peut considérer comme valides en les croisant avec ses propres sources (sous-préfecture, préfecture, etc.). Du point de vue stratégique, la multipositionnalité est un atout considérable.

Dans cette perspective, on peut comprendre pourquoi le sous-préfet peut devenir une institution de “garantie” du bon fonctionnement du système local. Il se retrouve dans une position très proche de celle du *Lex Mercatoria*, ou “marchand de loi⁵⁵”. Cette institution médiévale, incarnée par un individu, avait pour but de permettre la régularité et l’honnêteté des rapports entre marchands à une époque où le pouvoir de coercition étatique n’existait pas. Par le stock de connaissances dont il disposait sur les individus et l’historique des transactions menées, le marchand de loi était une “institution recours” et un moyen d’assurer le bon déroulement des transactions. En effet, dans beaucoup de cas de conflit l’appel au sous-préfet est souvent une solution, ce qui peut sembler étonnant lorsque celui-ci n’a aucune compétence dans le domaine concerné. C’est le cas lorsqu’un sous-préfet intervient pour régler un conflit au sein d’une entreprise à propos de l’application de la loi sur les 35 heures alors même qu’il admet ne pas du tout connaître la législation ni avoir de compétences en la matière. Il joue cependant, avec l’aide de l’inspecteur du travail, un rôle de médiateur en permettant le rapprochement de points de vue au départ inconciliables. La plupart des acteurs locaux concèdent que le recours au sous-préfet per-

met en général de débloquer la situation. À travers les exemples qui nous ont été donnés, l’impact de l’arbitrage du sous-préfet dans les conflits est souvent reconnu quel que soit le domaine concerné⁵⁶ (sauf les cas – rares – où le sous-préfet est “marqué” politiquement). Les circonstances de conflits sont variées. Le problème peut être d’ordre économique : “un dossier d’installation d’une grande entreprise dans l’arrondissement était en train d’échouer en raison des rivalités politiques existant entre les différents partenaires. La médiation de l’État a permis à tous de se retrouver autour d’une table et de présenter une position unique du secteur public, toutes collectivités confondues”. Mais il peut aussi s’agir de situation d’affrontement politique : “un organisme et quelques maires voudraient voir une démarche de développement local sur une partie importante de l’arrondissement. Mais deux élus importants s’y affrontent ce qui paralyse toute initiative. L’implication du sous-préfet dans le lancement et l’animation de l’action permet d’éviter les affrontements et rassemble tous les partenaires⁵⁷”. La discussion initiée par le sous-préfet devient souvent le seul moyen de rapprocher des positions souvent antagonistes et permet également la mise en œuvre de solutions qui ne sont peut-être pas optimales pour tous les acteurs concernés, mais qui sont en général plus proches de leurs désirs qu’en cas d’un échec pur et simple.

De façon connexe, ces dernières remarques permettent de comprendre que c’est en grande partie aux affrontements politiques que le sous-préfet doit d’avoir gardé une influence sur certains territoires : les espaces les plus fragmentés politiquement sont beaucoup plus favorables à l’autorité du représentant de l’État que ceux qui sont soumis à un leadership politique fort. Dans ce dernier cas, le sous-préfet voit sa marge de manœuvre

considérablement restreinte si, d'une part, la structuration partisane du territoire au profit d'une ou plusieurs organisations politiques est prononcée et si, d'autre part, le *leadership* sur le territoire est effectif et incontesté (ou faiblement contesté). Si ces deux conditions sont réunies les capacités d'initiative sont réduites, voire inexistantes. Par opposition, les espaces les moins structurés politiquement sont ceux où préfets et sous-préfets retrouvent le rôle d'arbitre.

La loi sur l'intercommunalité du 12 juillet 1999 illustre parfaitement notre propos. On sait que ce texte a concédé un rôle important au préfet⁵⁸, mais également aux sous-préfets qui se sont souvent investis dans leurs arrondissements. Lors des premiers mois d'application de la loi, préfets et sous-préfets ont contribué à la diffusion et l'explication du contenu du texte auprès des maires (Marcou, 2000). Dans les départements ruraux, le rôle des sous-préfectures a été particulièrement important : les services de l'État ont parfois fourni des simulations budgétaires aux élus pour leur permettre d'apprécier les conséquences financières du passage à la taxe professionnelle unique⁵⁹. Mais le travail comparatif sur 18 régions dirigé par G. Marcou montre à nouveau que le rôle des représentants de l'État varie considérablement selon les territoires. Il est d'autant plus grand que le milieu local est peu organisé ou divisé. Au contraire, en présence d'un *leadership* local avéré⁶⁰ ou d'un accord entre les élus locaux "son rôle peut se réduire à celui d'un notaire : dire le droit et enregistrer la volonté des parties" (Marcou, *op. cit.*). Il faut aussi se souvenir que des rapports avec les élus – notamment les plus puissants d'entre eux – peut dépendre une partie de la carrière du représentant de l'État. Comme le rappelait l'un d'entre eux : "un bon représentant de l'État c'est celui qui ne fait rien, je dis ça sous forme

de boutade, mais je pense que c'est celui qui dérange le moins, parce que (...) tous les notables, tous ceux qui exercent un pouvoir quelconque ne veulent surtout pas que ça change (...) trop vite, donc il ne faut pas ruer dans les brancards, il faut être suffisamment prudent et pondéré pour que les choses évoluent insensiblement".

Une telle présentation conduit également à une nouvelle prise en considération de la rhétorique utilisée par les sous-préfets. La mise en avant de la neutralité est un élément essentiel : être reconnu neutre et convaincre ses interlocuteurs locaux d'être neutre est une condition *sine qua non* pour être soi-même accepté par tous comme un interlocuteur valable, c'est-à-dire comme un arbitre acceptable et respecté. Ainsi la médiation, qui peut être lue comme une traduction de la perte d'influence du corps, comporte-t-elle également une lecture positive.



Pour conclure, il faut indiquer que les sous-préfets d'arrondissement ne constituent pas un groupe monolithique. Si les tendances décrites reflètent les principales évolutions des sous-préfets dans la façon d'appréhender leurs fonctions, il est cependant possible de mettre en lumière des évolutions contrastées. La construction de deux indicateurs de synthèse (des échelles d'attitude⁶¹) a permis de tirer d'autres enseignements. En premier lieu, il apparaît que le groupe des sous-préfets dans son ensemble supporte moins bien le fonctionnement des systèmes locaux que leurs homologues directeurs de cabinet ou secrétaires généraux, ce qui est un indice de la difficulté du rôle sur le terrain. En étant encore plus précis, il se dessine une nette césure entre les sous-préfets d'arrondissements urbains et

ruraux, les premiers, qui sont les plus en relation avec des institutions et des acteurs politiques puissants, acceptant encore plus mal leur situation que les derniers qui continuent à jouer un rôle vis-à-vis des collectivités locales les plus petites, quand bien même, comme on l'a vu, celui-ci serait subsidiaire. Enfin, les deux indicateurs ont aussi montré que l'intégration des nouvelles règles du jeu local est loin d'être identique pour tous les sous-préfets. On peut facilement opposer un groupe plus ouvert à la négociation et au partenariat et un groupe plus attaché à la dimension auto-ritaire de la fonction.

Malgré tout la tendance générale montre que les sous-préfets ont tenté de s'approprier les nouvelles conditions de fonctionnement de la vie politique locale. La capitalisation sur les aspects forts de la fonction, l'acceptation de la négociation, la médiation leur ont permis de ne pas être trop marginalisés. On peut toutefois se demander dans quelle mesure le plus difficile n'est pas à venir, et certaines ombres laissent peser de réelles menaces. La première naît d'un paradoxe : tout en affirmant sa volonté de rester un généraliste, le sous-préfet doit pourtant "techniciser" son rôle de façon croissante. Ce thème a souvent été repris durant nos entretiens. Comme le précise J.-F. Auby, lui-même ancien sous-préfet, "être représentant de l'État est un métier qui, comme tout métier, s'apprend. Il est beaucoup plus difficile de s'improviser aujourd'hui représentant de l'État que cela ne

l'était au siècle passé" (Auby, *op. cit.*). De nos jours, le sous-préfet doit être un "généraliste qualifié" capable d'être compétent sur un grand nombre de dossiers afin de pouvoir conseiller les élus et se faire respecter par eux en raison de ses capacités "d'ingénierie administrative" pour le montage des dossiers. Or, il est certain qu'à terme le manque chronique de moyens de la sous-préfecture risque, sans une redéfinition de la répartition des effectifs, d'empêcher les sous-préfets de pouvoir continuer à exercer pleinement leurs compétences. Il n'est toutefois pas certain que l'implication déjà forte des sous-préfets puisse combler la disparité croissante entre administration d'État et collectivités territoriales⁶². Le déficit d'expertise des services déconcentrés de l'État et la faiblesse structurelle de la sous-préfecture risquent de marginaliser le rôle du sous-préfet qui doit déjà souvent s'appuyer sur l'expertise d'autres institutions (CCI, EPCI) pour continuer à exercer son activité. Cela signifie que la carte territoriale des arrondissements doit sans doute être modifiée, comme devraient l'être l'organisation et la répartition du travail entre préfectures et sous-préfectures. Les nécessités qui présidaient à une organisation "rationnelle" du territoire au début du XIX^e siècle – notamment en terme de communication entre chef-lieu et communes du département – ont-elles encore toujours le même sens à l'époque du courrier électronique et de l'échange instantané d'information ?



Notes

1. Le présent article est fondé sur deux sources différentes. En premier lieu, certaines données recueillies lors de notre travail de doctorat ont été mises à contribution. Il peut s'agir aussi bien d'entretiens semi-directifs enregistrés que de réponses que les sous-préfets avaient données au questionnaire qui avait été proposé à l'ensemble du corps préfectoral. Cinq cents questionnaires avaient été envoyés pour 150 réponses obtenues (l'enquête a donc touché un quart du corps préfectoral en poste territorial). En second lieu, et afin de tenir compte des évolutions, cinq nouveaux entretiens ont été réalisés avec des sous-préfets, principalement en Aquitaine en 2001 et 2002. Ceux-ci ont été complétés par cinq entretiens avec des responsables administratifs de collectivités locales (conseil général, mairie) et avec des responsables politiques (un député maire et un conseiller général) toujours dans la même région.
2. On sait que l'État n'a pas encore tiré toutes les leçons de ces partages de services. Sur ce sujet, voir Sénat 447, 2000, p. 101 et s.
3. Cette situation a été résumée par un sous-préfet lors d'un entretien au ministère de l'Intérieur: "Au niveau du corps, les déceptions, les risques de déceptions ont été forts dans les années 82, 85. Là, il y a eu deux ou trois années de flottement, où effectivement beaucoup de gens ont quitté le corps préfectoral, notamment pour aller dans les conseils généraux, dans les conseils régionaux (...) Bon là il y a eu des craintes évidemment liées à la décentralisation, aux pertes de pouvoir (...). Bon ça je dirais que cette déception-là elle a été largement surmontée (...) et qu'un nouvel équilibre s'est instauré. (...) Il y a eu une crise de recrutement dans le corps préfectoral à la sortie de l'ENA (...), et puis bon maintenant c'est tout à fait oublié, c'est bien reparti, le corps préfectoral se vend bien, il attire beaucoup (...)"
4. Les préfets ont également des prérogatives territorialisées. Ce que l'on veut suggérer c'est que, en raison de l'assise de leur rôle (le département), leur fonction a un caractère plus général et plus global. Nous ne prenons pas en compte les SGAR (secrétariats généraux aux affaires régionales) qui mériteraient à eux seuls une étude spécifique.
5. Il faudra attendre 1950 pour qu'un texte admette expressément le fait que le préfet peut déléguer sa signature au sous-préfet pour les questions qui concernent l'arrondissement.
6. Ce décret a été modifié huit fois, c'est la dernière version qui est retenue ici.
7. "Le rôle d'un sous-préfet est très difficile à définir. Les réponses sont différentes selon les fonctions que l'on occupe. Par exemple, avant d'être ici j'étais secrétaire général de la préfecture, ça n'a rien à voir avec ce que je fais ici, c'est évident." Extrait d'un entretien avec un sous-préfet. La carrière d'un sous-préfet se développe en général, sans que cela soit une règle intangible, selon le schéma suivant: directeur de cabinet, sous-préfet d'arrondissement, secrétaire général.
8. La distinction n'est pas superfétatoire puisque le sous-préfet faisant office de secrétaire général de préfecture est également sous-préfet de l'arrondissement chef-lieu.
9. "Je considère que le rôle d'un sous-préfet d'arrondissement, c'est sur le terrain. Un sous-préfet d'arrondissement est, sur un territoire déterminé, le représentant du préfet, c'est-à-dire le représentant du gouvernement, et le représentant de l'État. Donc c'est un rôle qui est très vaste puisque l'on est auprès de la population et auprès des élus de l'arrondissement, l'interlocuteur pour toutes les affaires qui relèvent de l'État [en collaboration] avec les autres services de l'État". Extrait d'un entretien avec un sous-préfet.
10. La "charte de déconcentration" de 1992 impose théoriquement l'échelon de l'arrondissement comme niveau d'organisation de droit commun des administrations d'État, à côté des niveaux régional et départemental et le sous-préfet exerce la coordination des services déconcentrés de l'État à ce niveau.
11. "Je leur laisse la plus large autonomie de gestion. (...) Je leur dis maintenant vous vous débrouillez, gérez les affaires dans cette optique générale-là. (...) Vous ne faites remonter à la préfecture que ce que vous ne pouvez pas régler vous-même. Donc l'excellent sous-préfet c'est celui dont on n'entend jamais parler." Extrait d'un entretien avec un préfet.
12. "Je considère que j'ai des directives à donner à mes sous-préfets, je le fais. Je leur donne des priorités, j'ai donné des priorités et des objectifs à atteindre à mon secrétaire général, très précis, dans tel ou tel domaine, et pour mes sous-préfets c'est pareil, ils ont des objectifs et des missions très précises à accomplir en fonction de problèmes bien ciblés par mes soins. Et je ne leur ai pas demandé leur avis". Extrait d'un entretien avec un préfet.
13. Pour une description de l'interaction entre les divers membres de l'équipe préfectorale cf. Im, 1993 et Lequin, 1995.
14. Réponse d'un sous-préfet à la question: "Depuis les 10 dernières années y a-t-il eu des changements importants dans l'exercice de votre fonction?". Dans la suite de cet article cette question sera appelée "question A".

15. À tel point que jusqu'à récemment aucun recueil n'avait colligé de façon exhaustive les textes consacrés au sous-préfet. Et pour cause: Jean-François Devémy, lui-même sous-préfet, a repris dans son ouvrage plus de 500 articles de lois, décrets et circulaires qui concernent le sous-préfet, l'arrondissement et leur rôle juridique (Devémy, 2000).
16. "L'organisation d'un grand rassemblement, le fonctionnement d'une plate-forme locale d'insertion, la présidence de la commission des réformes du service national, celle de la commission départementale des carrières, la remise de décorations, le contrôle des marchés public, l'attribution de cahiers des charges, la permanence préfectorale du week-end et de nuit, le travail des jeunes, la protection de l'environnement, la lutte contre la toxicomanie, l'information aux élus, la création de communauté de communes, l'attribution de l'allocation RMI, la création d'une résidence de personnes âgées, la délivrance de certificats d'urbanisme, l'instruction des dossiers de financement divers, la dotation aux jeunes ruraux, la naturalisation d'étrangers, la régulation de multiples conflits publics ou privés, la création d'emplois, l'étude d'une salle d'exposition sur la préhistoire, l'attribution de la dotation globale d'équipement constituent un échantillon, non limitatif, de la diversité de l'action d'un sous-préfet". Réponse d'un sous-préfet à la question "Pourriez-vous retranscrire un exemple pris dans votre carrière qui symbolise votre fonction?" ("question B" dans la suite de l'article).
17. Réponse d'un sous-préfet à la question B. Le nombre de commissions présidées, dans des domaines les plus divers, est considérable. La circulaire du 21 décembre 1970, relative à l'accroissement du pouvoir des sous-préfets, disposait que le sous-préfet "doit pouvoir participer à toutes les commissions administratives dont l'activité concerne l'arrondissement".
18. Un sous-préfet a ainsi relaté qu'il avait retrouvé une place dans la réflexion sur la mise en place d'une communauté de communes dans son arrondissement – alors qu'il avait été écarté des premières tractations – en ayant pris connaissance du projet dans le cadre d'une rencontre programmatique avec un SIVOM de voirie.
19. Réponse d'un sous-préfet à la question B.
20. Interviewé dans le cadre du rapport du Sénat *Pour une République territoriale, l'unité dans la diversité*, op. cit., le chef d'unité adjoint à la DGXVI a confirmé que les fonds structurels avaient été le moyen pour le préfet de région de reprendre du pouvoir et de recentraliser et que cette situation était une spécificité française. Sur ce sujet cf. Nay, 2001.
21. Les formules de cogestion amènent parfois l'État (et donc son représentant) à jouer un rôle prépondérant au détriment des acteurs locaux comme, par exemple, dans le cas du RMI.
22. À cet égard de nombreux sous-préfets ont indiqué que l'expérience de SGAR leur avait été particulièrement utile.
23. Cette tendance est assez ancienne comme en témoigne, par exemple, la circulaire du 25 août 1971 adressée aux préfets concernant le secteur des cimenteries (Padioleau, 1982). Il faut aussi évoquer deux autres textes essentiels en la matière: la loi dite "Montagne" du 9 janvier 1985 et celle dite "Littoral" du 3 janvier 1986.
24. Ce type de coopération varie selon les départements. Ainsi dans les Landes une Mission interministérielle sur l'eau (MISE) a été créée afin de coordonner de façon transversale l'ensemble des intervenants étatiques en la matière.
25. "Moi j'insiste sur le fait que le représentant de l'État est là pour humaniser l'administration, humaniser l'administration, la rendre tolérable, c'est-à-dire moins complexe notamment dans l'application des règlements. C'est-à-dire se mettre à la portée de tous les administrés et de tous les partenaires." Extrait d'un entretien avec un préfet.
26. Pour 34,2 % des répondants au questionnaire envoyé dans le cadre de notre travail de doctorat, les fonctionnaires des collectivités locales sont peu (32,1 %) voire pas du tout qualifiés (2,1 %).
27. L'auteur précise bien cependant que les rapports sont loin d'être encore parfaitement idylliques.
28. Réponse d'un sous-préfet à la question B.
29. Lorsqu'on leur demande de donner une liste des fonctions de l'État, c'est très nettement la nécessité d'assurer l'ordre public et la sécurité publique qui sont les plus cités.
30. Extrait d'un entretien avec un sous-préfet.
31. La plupart du temps sont au minimum associés aux CLS les représentants des institutions concernées par la sécurité: corps préfectoral, maire, procureur, recteur. D'autres partenaires publics, comme les présidents de conseils généraux, peuvent compléter le dispositif. Mais de nombreux autres intervenants peuvent être concernés: représentants des habitants, acteurs économiques et sociaux, associations, etc.
32. Notamment pour les sous-préfets les plus jeunes (Kerrouche, 1997).
33. Il ne faut cependant pas oublier que, là encore, les élus peuvent avoir un rôle non négligeable. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne le SDIS (service départemental d'incendie et de secours).

34. "Les communes prennent des décisions qui sont soumises [au] contrôle de légalité. Donc le sous-préfet exerce au niveau de son arrondissement vis-à-vis des communes ce (...) contrôle, c'est-à-dire qu'il examine les décisions des maires et des conseils municipaux, et éventuellement lorsque ces décisions ne sont pas considérées par lui comme légales, demande au préfet de lui déférer au tribunal administratif. Le sous-préfet n'a pas le pouvoir de déférer un acte (...). Mais enfin le sous-préfet le transmet au préfet qui, s'il le juge également utile, saisit le tribunal administratif. C'est également un rôle de contrôle budgétaire, c'est-à-dire que lorsque les budgets des communes ne sont pas présentés en équilibre réel, même procédure, avec éventuellement déféré à la chambre régionale des comptes". Extrait d'un entretien avec un sous-préfet.
35. Selon les chiffres communiqués par la DGCL du ministère de l'Intérieur (1997), 6,1 millions d'actes ont été transmis aux autorités chargées du contrôle de légalité. Celles-ci ont adressé 179.000 observations aux auteurs des actes et le nombre des déferés devant les tribunaux administratifs s'est élevé à 1623, soit un taux de recours contentieux de 2,6 pour 10.000.
36. Extrait d'un entretien avec un sous-préfet.
37. Extrait d'un entretien avec un sous-préfet.
38. Réponse d'un sous-préfet à la question A.
39. "Évidemment les positions les plus intéressantes sont celles où à côté du rôle de représentant de l'État on peut servir de conciliateur, de facilitateur, d'impulseur dans les affaires d'un arrondissement ou d'un département." Réponse d'un sous-préfet à la question B.
40. Ce qui signifie bien entendu que ceux-ci n'ont pas forcément d'intérêts convergents.
41. Réponse d'un sous-préfet à la question A.
42. Réponse d'un sous-préfet à la question A.
43. Réponse d'un sous-préfet à la question A.
44. Réponse d'un préfet à la question A.
45. Réponse d'un sous-préfet à la question B.
46. Extrait d'un entretien avec un préfet.
47. Réponse d'un sous-préfet à la question B.
48. "Chef de projet pour l'État et la région Nord-Pas-de-Calais pour l'implantation de l'entreprise SEVELNORD dans le Valenciennois (création de 3500 emplois par une usine de montage automobile). Action d'information, mobilisation; action de mobilisation sur le projet (collectivités, grand public, organismes socioprofessionnels, appareil de formation etc.); coordination de services de l'État (infrastructures, assainissement, programme et dispositif de formation etc.); coordination entre le groupe PSA et le futur chef d'entreprise pour la conduite du chantier et la montée en puissance de l'usine; coordination avec les CCI du Valenciennois, Cambrai, Douai, Avesnes-sur-Helpe pour l'implantation de sous-traitants et la communication." Réponse d'un sous-préfet à la question B.
49. Réponse d'un sous-préfet à la question B.
50. Non seulement les sous-préfets ne sont pas toujours impliqués, mais ils peuvent être volontairement "oubliés" par les instances politiques si celles-ci jugent que leur présence n'est pas nécessaire (ni souhaitable et/ou si l'État n'apporte aucun fond. A l'inverse, un directeur de service de conseil général nous a indiqué que les sous-préfets peuvent parfois être impliqués dans un projet par les autorités élus pour lui faire prendre une décision ou pour tenter d'instrumentaliser les ressources étatiques. Comme l'a indiqué un sous-préfet, dans les deux cas, seule la vigilance permet au représentant de l'État de ne pas être pris en défaut.
51. Réponse d'un sous-préfet à la question B.
52. Réponse d'un sous-préfet à la question B.
53. Réponse d'un sous-préfet à la question B.
54. Extrait d'un entretien avec un sous-préfet.
55. Cette "innovation institutionnelle" qui a connu beaucoup d'expressions locales (comme en Champagne aux XII^e et XIII^e siècles) s'est imposée comme moyen de garantie des transactions entre marchands, assurant un développement régulier – et surtout sûr – du commerce (Milgrom, North, Weingast, 1990). L'article démontre (formellement) que tous les acteurs ont intérêt à accepter l'autorité du *Lex Mercatoria*.
56. "Après l'ivresse de la décentralisation le recours à l'arbitrage du sous-préfet est plus souvent sollicité par les maires." Réponse d'un sous-préfet à la question B.
57. Réponse d'un sous-préfet à la question B.
58. Une circulaire du 7 décembre 1999 prescrit aux préfets de se montrer exigeants sur les compétences des nouveaux EPCI créés en application de la loi, et de veiller au respect des conditions légales, de continuité territoriale et de seuil démographique.

59. En revanche les villes importantes ont plus souvent eu recours à des bureaux d'études privés.
60. Il est également certain que, outre la dimension politique, celle de l'organisation des intérêts économiques joue un rôle. Ici encore le sous-préfet aura un rôle d'autant plus important que ceux-ci (par exemple la CCI, la chambre d'agriculture, etc.) seront inorganisés ou peu organisés.
61. Sans entrer dans le détail rappelons qu'une échelle d'attitudes est un instrument de mesure des attitudes, constitué par une série de questions dont les réponses permettent de classer l'ensemble de la population étudiée en fonction de l'attitude mesurée (Michelat, Kerrouche, 1999).
62. Les membres du corps préfectoral travaillent en moyenne environ 60 heures par semaines. Un sous-préfet, répondant à la question B, a retranscrit une journée de son emploi du temps: "Une journée ordinaire de Sous-Préfet: 8h00 : rencontre avec un maire sur une question de marché public; 9h00 Réunion de travail avec un sénateur; 10H30 : Lancement d'une campagne de fouilles et conférence de presse avec le DRAC; 12h30 : Déjeuner avec des industriels; 14h30 : Réunion en mairie avec un conseil municipal sur les projets de la commune; 16H30 : Rencontre en préfecture avec l'ensemble des partenaires sur une fermeture d'entreprise; 18h30 : Dépôt de gerbe en uniforme à l'occasion d'une cérémonie; 19H30-20h00 : Lecture du courrier signature des parapheurs. Préparation des réunions du lendemain. Téléphone avec le cabinet sur une question d'ordre public".



Références

- Andolfatto D., Greffet F., Nakic L., "Analyser le leadership politique à travers ses "non-leaders" ? L'exemple du sous-préfet et des maires en milieu rural", in Borella F. (dir.), *Le préfet, 1800-2000. Gouverneur, administrateur, animateur*, Nancy, Presses universitaires, 2001.
- Auby J.-F., *Le commissaire de la République*, Paris, PUF, 1987.
- Balme R., "Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle?", in Richard Balme (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996.
- Barel Y., *Le paradoxe et le système*, PUG, Grenoble, 1989.
- Bertrand M.-J., "Les préfetures. Une fonction administrative dans l'espace français", *Revue française d'administration publique*, n° 2, 1977.
- Devémy J.-F., *Code du sous-préfet*, 2000.
- Duran P., Thoenig J.-C., "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, 46 (4), 1996.
- Gilbert C., "Traitement des risques collectifs et action des préfets: entre procédures formelles et pratiques réelles", in Gleizal J.-J. (dir.), *Le retour des préfets*, Grenoble, Presses Universitaires, 1995.
- Haye-Guillaud M.-F., "Le corps préfectoral vu par lui-même et par ses partenaires", *Administration*, n° 158, 1993.
- Im T., *L'administration de l'État face à la décentralisation. L'évolution du système d'action des préfetures*, thèse pour le doctorat en science politique, IEP de Paris, 1993
- Kerrouche E., "Décentralisation", *Dictionnaire des questions politiques*, Paris, Éditions de l'Atelier, 2000a.
- Kerrouche E., "Totems et tabous: le corps préfectoral, l'État et le secteur public", *Revue française d'administration publique*, n° 96, 2000b.
- Kerrouche E., *Corps préfectoral et représentations de l'État*, thèse pour le doctorat de science politique, IEP de Bordeaux, 1997a.
- Kerrouche E., "L'apprentissage du rôle au sein du corps préfectoral: l'exemple des sous-préfets", *Politix*, n° 38, 1997b.
- Lequin Y.-C., "Monsieur le préfet", *La pensée*, n° 302, 1995.
- Machin H., *The Prefect in The French Public Administration*, Londres, Croom Helm, 1977.
- Marcou G., dir., *Les premiers mois d'application de la loi du 12 juillet 1999. Études coordonnées sur 18 régions*, Paris, GRALE/CEP-Ministère de l'Intérieur, 2000.
- Michelat G., Kerrouche E., "Les échelles d'attitudes", *Revue internationale de politique comparée*, vol. 6, n° 2, 1999.
- Milgrom P., North D., Weingast B., "The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and The Champagne Fairs", *Economics and Politics*, 2 (1), 1990.
- Nay O., "Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en œuvre de la politique communautaire en France", *Revue française de science politique*, 51 (3), 2001.
- Padioleau J.-G., *L'État au concret*, Paris, PUF, 1982.
- Rouban L., *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'État à la française*, Paris, Presses de la FNSP, 1994.
- Rouhier D., "La France et ses territoires: le sous-préfet d'arrondissement et le système politico-administratif local", *Administration*, hors-série, 1995.