



L'administration d'État comprend une administration centrale (1) et une administration déconcentrée (2).

I - L'administration centrale

Selon le décret du 1^{er} juillet 1992 portant Charte de la déconcentration : « *Les administrations centrales assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'évaluation et de contrôle* ». On peut cependant distinguer quatre groupes d'organes : les organes de conception, de gestion et de décision (1.1), de consultation (1.2), de coordination (1.3) et de contrôle (1.4).

1.1 Les organes de conception, de gestion et de décision

Il s'agit des plus hautes autorités de l'État :

■ **Le Président de la République.** Le Président de la République joue bien sûr un rôle politique avant tout, mais il est aussi une autorité administrative. À ce titre, en vertu de l'article 13 de la Constitution, il dispose d'un pouvoir réglementaire et d'un pouvoir de nomination.

■ **Le Premier ministre.** Comme le Président de la République, le Premier ministre est en même temps une autorité politique et administrative. À ce titre, il dispose d'un pouvoir réglementaire général. En vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre dispose du pouvoir réglementaire tant en vue de l'exécution des lois qu'au titre de l'article 37 de la Constitution pour prendre des règlements autonomes. En vertu du même article de la Constitution, le Premier ministre « nomme aux emplois civils et militaires ». Toutefois, ce pouvoir s'exerce sous la réserve de l'article 13, c'est-à-dire des nominations en conseil des ministres et de celles relevant du Président de la République.

■ **Les ministres.** Les ministres sont placés à la tête d'un département ministériel et disposent donc d'un pouvoir réglementaire dans leur domaine.

1.2 Les organes de consultation

Au niveau national, il existe de nombreux organes de consultation. Parmi ceux-ci, il convient de citer tout particulièrement le Conseil d'État qui est obligatoirement saisi de tous les projets de loi, avant leur adoption par le conseil des ministres et leur dépôt devant le Parlement (art. 39 de la Constitution). De plus, il est saisi des projets d'ordonnance (art. 38 de la Constitution). Enfin, les décrets en Conseil d'État sont pris ou modifiés après saisine du Conseil d'État. Peut également être cité le conseil économique, social et environnemental (Titre XI de la Constitution).

1.3 Les organes de coordination

Deux sortes de réunion de ministres peuvent être organisées pour prendre des décisions : le conseil des ministres et les conseils et comités interministériels.

■ Le conseil des ministres

Il est présidé par le Président de la République. Le Premier ministre, les ministres et ministres délégués en sont les membres permanents, les secrétaires d'État peuvent y être conviés lorsque sont traitées des questions relevant de leurs compétences. Le secrétaire général du gouvernement et le secrétaire général de la Présidence de la République assistent au conseil.

■ **Les conseils et comités interministériels**

On peut distinguer plusieurs types de réunions interministérielles :

- Les conseils restreints

Ils rassemblent le Premier ministre, les ministres et secrétaires d'État sous la présidence du Président de la République ;

- Les comités interministériels

Ils réunissent ministres et secrétaires d'État sous la présidence du Premier ministre. Un ministre peut toutefois présider la réunion d'un comité interministériel par délégation du Premier ministre ;

- Les réunions interministérielles

Ces réunions ne rassemblent que des collaborateurs des ministres. Elles se tiennent sous la présidence d'un membre du cabinet du Premier ministre et du secrétaire général du gouvernement ou du directeur au secrétariat général du gouvernement. Les ministres concernés sont représentés par un membre de leur cabinet ou un directeur.

1.4 Les organes de contrôle

Plusieurs types de contrôle sont pratiqués. Parmi ceux-ci, il faut évoquer en premier lieu un contrôle financier exercé par une juridiction : la Cour des comptes. D'autres contrôles sont mis en œuvre dans un domaine plus large par les inspections générales qui existent dans pratiquement tous les ministères.

II - L'administration déconcentrée

2.1 La mise en place de l'administration déconcentrée

C'est au cours de la nuit du 4 août 1789 que vont être abolis les privilèges, supprimés les corps intermédiaires, telles que corporations et jurandes, et effacées les subdivisions administratives de l'ancien régime : duchés, baronnies, comtés, marquisats, provinces, généralités. Mais vue l'étendue du pays, l'État ne peut être centralisé, il faut mettre en place la déconcentration. Diverses circonscriptions administratives vont alors apparaître.

■ **La première fut la commune.** Certains, comme Thouret et Sieyès proposaient la mise en place de 6 500 communes, mais c'est Mirabeau qui fut suivi par l'Assemblée devant laquelle il prôna la transformation en communes des 44 000 paroisses de l'ancien régime. La loi du 14 décembre 1789 fit de la commune, la cellule administrative de base. À sa tête le représentant local du pouvoir central sera le maire.

■ **La deuxième circonscription administrative fut le département.** En septembre 1789, le rapport de Thouret sur la division de la France visait à créer des départements formant des carrés « de 18 lieues de côté » (une lieue mesurant environ quatre kilomètres). Ce découpage géométrique suscitera l'opposition de Mirabeau, plus soucieux de respecter l'héritage historique et géographique de la France. C'est son point de vue qui l'emportera et l'Assemblée procédera à un découpage territorial en quatre-vingt-trois départements. L'idée qui aurait été retenue pour ce faire, était qu'un administré du département devait pouvoir faire dans la journée l'aller et le retour entre son lieu d'habitation et le chef-lieu du département. C'est le découpage actuel à quelques

exceptions près, du fait des vicissitudes de l'histoire (rattachement de Nice et de la Savoie à la France en 1860, annexion de l'Alsace et de la Moselle par l'Allemagne entre 1871 et 1918) ou de réorganisations administratives (redécoupage de l'Île-de-France en 1964, bi-départementalisation de la Corse en 1975. À la tête du département circonscription administrative, la loi du 28 pluviôse an VIII (7 février 1800) va instaurer comme représentant local du pouvoir central, le préfet.

■ **La troisième circonscription administrative**, créée aussi au début du XIX^e siècle, et qui va se situer entre le département et la commune, **est l'arrondissement**, le représentant local du pouvoir central y sera le sous-préfet.

■ **Une quatrième circonscription, le canton**, va pendant presque deux siècles, s'insérer entre l'arrondissement et la commune. Il n'y aura pas à ce niveau de représentant local du pouvoir central, mais des services de l'État comme les brigades de gendarmerie, les subdivisions de l'équipement ou les recettes des impôts.

■ **Une cinquième circonscription administrative, la région** a pris un très long temps pour apparaître. Il fut d'abord procédé à la création de circonscriptions administratives supra départementales pour mener des actions spécifiques. C'est ainsi qu'après la Première Guerre mondiale furent constituées des « *régions Clémentel* », du nom du ministre du commerce et de l'industrie, qui avaient pour but de faciliter la reconstruction du pays ; ensuite, en 1948, pour agir dans le domaine de la police et du maintien de l'ordre, furent nommés au niveau supra départemental des inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire ; finalement, dans le cadre de l'aménagement du territoire et de la planification, seront mis en place en 1955, les régions économiques de programme. Un décret du 7 janvier 1959 les transformera en circonscription d'action régionale. Il faudra attendre des décrets du 14 mars 1964 pour que soit désigné au niveau régional, un représentant local du pouvoir central : le préfet de région.

Il y a donc à l'heure actuelle, quatre catégories de circonscriptions administratives : la région, le département, l'arrondissement, la commune, ayant chacune respectivement à leur tête un représentant local du pouvoir central, le préfet de région, le préfet de département, le sous-préfet et le maire.

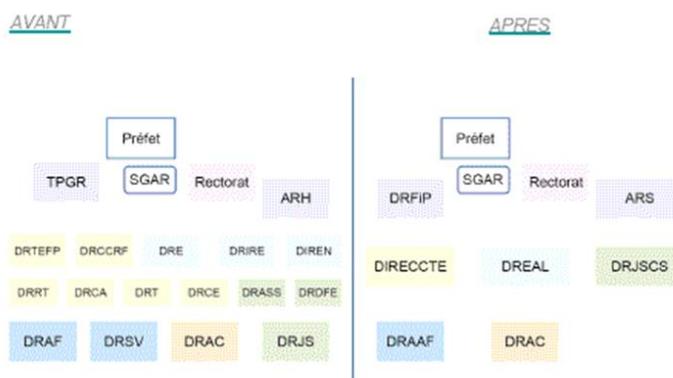
2.2 L'organisation actuelle de l'administration déconcentrée

■ L'organisation de l'administration régionale de l'État

La réforme de l'administration territoriale de l'État au niveau régional s'organise autour de **quelques principes** :

- le niveau régional devient le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques ;
- huit directions régionales correspondant aux principaux ministères remplacent les diverses directions régionales qui correspondaient assez souvent au découpage ministériel ;
- les préfets de région ont autorité sur les préfets de département dans le cadre de leur mission de pilotage des politiques publiques ;
- les missions en matière de santé sont regroupées au sein d'agences régionales de santé. Celles-ci ont été créées par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (articles 116 à 122) ;
- les unités territoriales en matière de travail et d'emploi, de culture, d'environnement industriel, de concurrence, de consommation et de répression des fraudes sont les implantations territoriales des directions régionales (à l'image

des actuelles subdivisions des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, ou DRIRE).



ARS : agence régionale de la santé

DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail, de l'emploi

DRAAF : direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt

DRAC : direction régionale des affaires culturelles

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

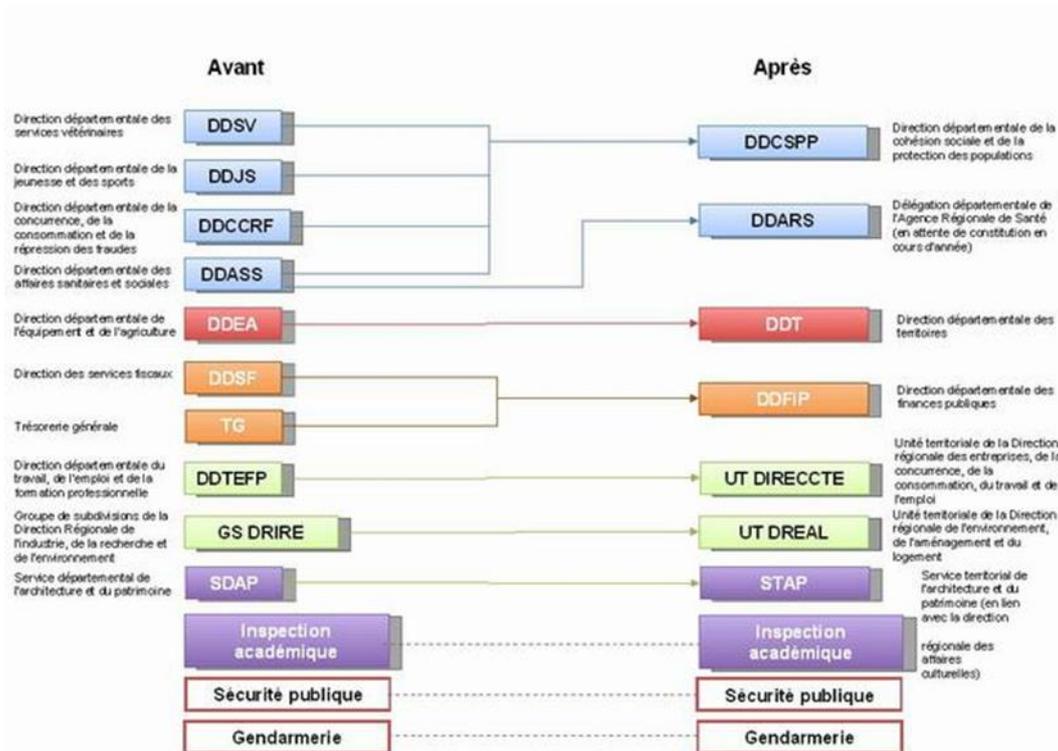
DRFIP : direction régionale des finances publiques

DRJSCS : direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

■ L'organisation de l'administration départementale de l'État

La mission interministérielle de l'administration territoriale de l'État a déterminé cinq principes pour que la réforme des structures départementales soient mises en œuvre :

- l'administration départementale est organisée en fonction de la nature et des bénéficiaires des services rendus. Cette organisation n'est pas calquée sur l'organisation régionale. Le principe n'est donc plus l'identité et la standardisation des structures administratives héritées de la Révolution française ;
- la plupart des directions actuelles sont regroupées en deux ou trois directions départementales interministérielles. Le schéma départemental de base à deux directions peut être modulé en schéma à trois directions en fonction des caractéristiques et des besoins locaux, après concertation avec l'ensemble des partenaires ;
- certaines structures départementales actuelles sont devenues des unités territoriales de directions régionales (culture, travail et emploi...). Ces unités territoriales ne sont pas intégrées aux directions départementales ;
- la direction départementale des territoires (DDT) traitera des actions de l'État à impact territorial. Elle sera constituée à partir de la DDEA (direction départementale de l'équipement et de l'agriculture) à laquelle seront joints les services ou parties de services « environnement » des préfetures ;
- Les unités territoriales des DREAL (subdivisions des DRIRE) et de la DRAC (service départemental de l'architecture et du patrimoine - SDAP) relèvent de la DDT pour ce qui concerne l'activité qu'elles déploient dans le cadre des compétences du préfet de département.



Comme on le voit, deux modifications d'importance doivent être relevées ici.

D'une part, le principe d'organisation n'est plus l'uniformité des structures administratives, puisque deux modèles d'administration départementale pourront coexister sur le territoire national.

D'autre part, le cadre de base de l'administration déconcentrée de l'État avait toujours été le département. Aujourd'hui, c'est le niveau régional qui devient le cadre de base de l'administration territoriale de l'État. Cet élément n'est que la préfiguration logique d'une réorganisation des structures décentralisées que sont les collectivités territoriales.

■ La répartition des compétences entre préfet de département et préfet de région

Une nouvelle répartition des compétences a été opérée au sein de l'administration déconcentrée de l'État, entre le préfet de département et le préfet de région.

D'un point de vue général, ils sont tous deux dépositaires de l'autorité de l'État et nommés selon la procédure de [l'article 13 de la Constitution](#). À ce titre, ils ont la charge des intérêts nationaux et du respect des lois, et représentent le Premier ministre et chacun des ministres.

Ils veillent à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales et dirigent, sous l'autorité des ministres, les services déconcentrés des administrations civiles de l'État.

Le préfet de région (a) dispose maintenant de l'autorité hiérarchique sur le préfet de département (b).

a) Le préfet de région

Pivot de l'action de l'État au niveau territorial, le préfet de région a vu ses compétences et prérogatives considérablement renforcées par le décret du 16 février 2010.

Ainsi, le préfet de région est le garant de la cohérence de l'action de l'État dans la région. Il a autorité sur les préfets de département, sauf dans les cas suivants :

- le contrôle administratif du département, des communes, des établissements publics locaux et des établissements publics interdépartementaux qui ont leur siège dans le département, qui relève exclusivement du préfet de département, lequel continue de veiller à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités du département et des communes ;
- l'ordre public et la sécurité des populations. Le préfet de département est responsable de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité intérieure, de sécurité civile et de sécurité économique qui concourent à la sécurité nationale ;
- en matière d'entrée et de séjour des étrangers ainsi qu'en matière de droit d'asile.

L'autorité du préfet de région sur les préfets de département ne peut être déléguée. Par ailleurs, le préfet de région est responsable de l'exécution des politiques de l'État dans la région, sous réserve des compétences de l'agence régionale de santé, ainsi que de l'exécution des politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'État.

Le préfet de région peut évoquer, par arrêté et pour une durée limitée, tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale. Dans ce cas, il prend les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département.

De manière traditionnelle, le préfet de région assure le contrôle administratif de la région, de ses établissements publics et des établissements publics interrégionaux qui y ont leur siège. Il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités de la région.

Enfin, le préfet de région est assisté dans l'exercice de ses fonctions d'un secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) et des chefs ou responsables des services déconcentrés des administrations civiles de l'État à compétence régionale. Par ailleurs, il a autorité sur les chefs des services déconcentrés, les délégués ou les correspondants à l'échelon régional des administrations civiles de l'État, quelles que soient la nature ou la durée de leurs fonctions.

Le préfet, ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'État, reste responsable de la gestion du patrimoine immobilier et des matériels des services de l'État placés sous son autorité.

b) Le préfet de département

Le préfet de département est recentré sur ses compétences en matière de sécurité publique et de contrôle administratif.

Ainsi, et même s'il met en œuvre les politiques nationales et communautaires dans le cadre déterminé par le préfet de région, ses missions essentielles sont surtout axées sur l'ordre public.

Il est chargé, à titre exclusif, du contrôle administratif du département, des communes, des établissements publics locaux et des établissements publics interdépartementaux qui y ont leur siège. Il veille à l'exercice régulier de leurs compétences par les autorités du département et des communes.

Par ailleurs, il a la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations. À ce titre, il est responsable, dans les conditions fixées par les lois et règlements relatifs à l'organisation de la défense et de la sécurité nationale, de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité intérieure, de sécurité civile et de sécurité économique qui concourent à la sécurité nationale. Il est tenu informé par l'autorité militaire de toutes les affaires qui peuvent avoir une importance particulière dans le département.

Enfin, le préfet de département est compétent en matière d'entrée et de séjour des étrangers ainsi qu'en matière de droit d'asile.

Pour réaliser ses missions, le préfet de département a autorité sur les chefs des services déconcentrés, délégués ou correspondants à compétence départementale, le commandant du groupement de gendarmerie départementale et le directeur départemental des services d'incendie et de secours.

Le préfet de département, ordonnateur secondaire des services déconcentrés des administrations civiles de l'État, reste responsable de la gestion du patrimoine immobilier et des matériels des services de l'État placés sous son autorité.

c) Les sous-préfets

Les sous-préfets assistent les préfets dans l'accomplissement de leur mission. Ils veillent, sous leur autorité, à l'application des textes législatifs et réglementaires et à la mise en œuvre des directives du gouvernement.

À ce titre, ils sont chargés de l'administration d'un arrondissement ou des fonctions de secrétaire général de préfecture, de cabinet de préfet, de chef de cabinet de préfet.

Les sous-préfets sont nommés par décret du Président de la République, sur proposition du Premier ministre et du ministre de l'intérieur.