L'HARMONISATION DES CIRCONSCRIPTIONS

ADMINISTRATIVES FRANÇAISES

1958-1962

Bien que le département ait constitué et constitue encore en France le cadre essentiel pour l'organisation administrative, et cela depuis plus de 150 ans, de nombreux services ont été peu à peu conduits à utiliser des échelons supradépartementaux. Il est important de souligner que cette tendance est indépendante de la manifestation de doctrines régionalistes ou folkloriques dont l'administration française, très unitaire quand elle n'est pas centraliste, n'a jamais tenu compte. Si, dès Napoléon, quelques grandes administrations disposaient d'échelons groupant plusieurs départements (les cours d'appel, les académies, l'administration des eaux et forêts et les régions militaires, par exemple), c'est que cette situation était commandée par les faits.

Où en est-on depuis ?

D'une part, l'accélération des moyens de transports publics et l'apparition de nouveaux moyens individuels permettaient certains regroupements. D'autre part, le manque de spécialistes dans certains cas et l'impossibilité d'utiliser de façon rentable certains matériels techniques nouveaux (mécánographiques, par exemple) ont amené à envisager des échelons portant sur des espaces plus vastes que le département. Enfin, bien qu'il ne s'agisse pas ici d'échelons à proprement parler, les corps d'inspection se devaient de regrouper certains départements pour l'exercice de leur mission ; or, dans l'administration française, les limites entre inspection et administration « de mission » n'ont pas toujours été très précises.

En 1957, la situation était celle-ci : plus de 50 administrations ou services publics étaient représentés en province par des agents dont la compétence géographique s'exerçait sur l'étendue de plusieurs départements. Par exemple, pour la région militaire de Lyon groupant 12 départements, il existait 312 chefs de service départementaux et 315 régionaux.

Ce dernier chiffre, s'il est élevé, s'explique par le fait que les différentes circonscriptions administratives ne coïncidaient pas entre elles et que, pour un service donné et pour une région donnée, il fallait réunir parfois 5 ou même 6 fonctionnaires.

Sans doute chaque circonscription respectait-elle le département, mais c'est la manière de les regrouper qui différait d'une administration à l'autre. Pour créer ou modifier une circonscription pluri-départementale, une administration n'avait parfois besoin que d'un décret simple ou même, le plus souvent, d'un arrêté ou d'une instruction. Le découpage était effectué en fonction soit des hommes soit de contingences uniquement propres à cette administration.

D'où, pour l'ensemble, un désordre rappelant celui-là même que Thouret, le père des départements, critiquait en 1789 quand il disait de la situation à cette époque : « *il n'y a pas un seul genre de pouvoir qui n'ait une division particulière* ».

Ce désordre, choquant pour l'esprit, en particulier pour la logique française, avait aussi bien des inconvénients pour l'efficacité administrative et pour les « administrés ». En fait, les tâches courantes d'administration étant réglées au niveau du département, ces inconvénients n'étaient pas suffisamment nets pour que l'un ou l'autre des nouveaux projets de réforme (plus d'une centaine depuis 1900) aient pu aboutir.

Il fallait pour cela à la fois un besoin nouveau et un élément moteur, ce qui est d'ailleurs vrai pour toute réforme.

C'est la planification régionale qui apporta l'un et l'autre. Lorsque le décret du 30 juin 1955 intervint pour ajouter au plan de modernisation et d'équipement une dimension spatiale et lorsque fut décidé l'établissement des « programmes d'action régionale », le Commissariat au Plan a fait adopter un découpage propre, fixé par arrêté du 28 novembre 1956, puis modifié légèrement par la suite.

Fort heureusement il se trouve que ce découpage, qui respectait les départements et qui tenait un assez large compte de certaines homogénéités économiques, a suivi les normes les plus courantes de l'administration et pouvait donc servir de base à un futur regroupement : c'était en quelque sorte le « commun dénominateur » des autres circonscriptions et celui qui suscitait donc le moins de difficultés pour une « harmonisation » générale.

Aussi le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics a-t-il, dans des conclusions de juillet 1957 rendues sur l'aménagement du territoire, souligné déjà que : « le fait que les différents projets de réforme aient été élaborés sans que le problème se posât à propos d'un cas précis est une des causes de leur échec : le problème de l'expansion régionale fournit l'occasion de repenser ce remodelage autour d'un problème concret : le programme d'action régionale ».

Dans cette perspective, dès le 18 mars 1958 (décret n° 38-279) trois départements — les Landes, les Ardennes et les Hautes-Alpes — furent transférés d'une igamie à une autre pour permettre de faire coïncider igamies et « régions de programme ».

Mais c'est surtout après un nouveau rapport du Comité d'enquête, élaboré entre novembre 1957 et juin 1958, que des mesures furent prises qui permirent un effectif remodelage.

Le décret n° 59.171 du 7 janvier 1959 pose un principe : les circonscriptions régionales des administrations et services relevant de l'Etat ou soumis à son contrôle et concourant à la mise en œuvre des programmes d'action régionale seront révisées en vue de leur harmonisation avec les circonscriptions d'action régionale par décret en Conseil des Ministres, après avis du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Si lourde fût-elle, cette procédure était indispensable si l'on voulait, au moins au départ, procéder à un remodelage, suffisamment général et stable, de circonscriptions autrefois dessinées par simple instruction ou décision.

Le 2 juin 1960 un nouveau décret confirme ce principe, apporte quelques retouches au tracé des 21 circonscriptions d'action régionale qui avait été adopté en 1956 et, sans délai même d'application, « harmonise » les circonscriptions de 28 services publics.

Par « harmoniser » on entend faire en sorte que, tout en ne modifiant pas le nombre des circonscriptions déjà existantes pour un service donné, leurs frontières ne chevauchent jamais celles des circonscriptions-types. Ainsi, une administration A pourra regrouper les circonscriptions de Basse et de Haute-Normandie ensemble, et une administration B regrouper la Basse-Normandie avec la Bretagne et la Haute-Normandie avec Paris. Exceptionnellement une administration pourra diviser en deux une circonscription d'action régionale (exemple Rhône-Alpes). Sans doute objectera-t-on qu'au plan national un certain « puzzle » continuera d'exister. Mais, à tout le moins, pour discuter d'un problème d'expansion et d'investissement d'une région, une table ronde ne regroupera désormais qu'un fonctionnaire par service, ce qui est un sérieux progrès.

Quelques exceptions sont tolérées par le décret, après l'avis, favorable d'ailleurs, du Comité d'enquête ; c'est ainsi que la législation particulière aux départements d'Alsace-Lorraine recouverts en 1918 a imposé, dans certains cas, le rattachement à l'Alsace de la Moselle normalement rattachée à la circonscription lorraine.

Depuis la parution de ce décret, de nouvelles administrations ou services ont été « harmonisés » et aucune frontière nouvelle ne peut être, d'après ses dispositions, créée ou modifiée sans l'examen en conseil des Ministres, après avis du comité d'enquête. Dans l'ordre chronologique, les circonscriptions métrologiques, les circonscriptions des trésoriers payeurs coordonnateurs, les conseils régionaux des chirurgiens dentistes, les circonscriptions académiques, les districts aéronautiques, les frontières des igamies et des zones et régions de défense, et, tout récemment, les circonscriptions des directions régionales et des centres de redevance de la R.T.F.

De plus, E.D.F., G.D.F., la Banque de France, l'Office national de la Navigation et la S.N.C.F., dont les circonscriptions techniques ne sont pas modifiées, ont désigné (circulaire du 27 juin 1961) un correspondant unique par circonscription d'action régionale.

★★

Cette harmonisation, pratiquement achevée pour les services intéressés directement à l'action régionale et qui s'est trouvée étendue à d'autres administrations, peut encore l'être ; les tribunaux administratifs, les cours d'appel, les circonscriptions de la police judiciaire, les circonscriptions du Ministère des Finances restent pour l'instant à l'écart. Mais le principal est fait.

L'harmonisation cependant n'est pas une fin en soi, et c'est pourquoi l'analyse des textes qui vient d'être faite n'a de signification que lorsqu'on les rapproche des mesures qui ont été, seront ou devront être prises quant à la coordination des services ou à l'établissement de structures nouvelles pour la planification régionale.

Pour l'instant, l'essentiel est constitué par la mise sur pied de conférences interdépartementales (c'est le décret du 7 janvier 1959 qui en fait état pour la première fois), dont la mission et les moyens ont été précisés par divers textes (circulaires des 20 juin 1960, 26 janvier 1961 et 18 décembre 1961 et arrêté du 20 janvier 1961). Chacune de ces conférences est présidée par un préfet coordonnateur et réunit les différents préfets des départements intéressés et l'inspecteur général ou l'inspecteur de l'économie nationale, ainsi que les différents fonctionnaires (notamment l'urbaniste en chef) associés à l'élaboration et à l'exécution des plans régionaux.

D'autres textes, établissant à ce niveau une certaine déconcentration pour les décisions d'investissements publics, pourront tracer une voie importante et permettre à Paris de se décharger de certaines compétences qui n'ont jamais pu être accordées aux départements. Il en est ainsi de l'innovation que représentent les « tranches opératoires » du IV^e Plan.

A noter — et le Premier Ministre l'a souvent répété — qu'il n'est pas créé de préfets régionaux ni de capitales régionales, ni de nouvel échelon administratif.

Sans doute faudra-t-il lutter contre cette tendance qui se traduira notamment par le désir de nombreuses administrations, soucieuses de multiplier les emplois, de créer des échelons supradépartementaux dans chaque circonscription d'action régionale. Combien rare est l'exemple d'E.D.F. qui, depuis dix ans, a, par fusions, supprimé 5 directions régionales de distribution.

A la taille des problèmes contemporains, dans le cadre de l'Europe occidentale, la France ne peut pas, en effet, prétendre à disposer de 20 pôles de valeur nationale, et il faudra résister contre la tentation des régions de se fermer sur elles-mêmes et le risque de voir se renforcer les prétentions de certaines villes à être de fausses capitales.

D'ores et déjà, on constate que les relais bancaires, les sociétés de développement régional et les sièges sociaux se concentrent en 8, 9 ou 10 grandes métropoles au maximum. Est-ce à dire qu'au-dessus des régions de programme, il faut déjà dessiner, dans le sens de l'avenir, 8 ou 10 grandes régions ? Sans une étude approfondie, non seulement des problèmes administratifs mais encore des phénomènes vrais de la vie économique, politique et sociale, il serait dangereux de s'orienter tout de suite vers la création d'un nouvel échelon en créant ainsi une « cascade » regrettable entre Paris et la province.

Mais il n'est pas exclu que, tout en refusant a priori à la grande région des tâches de gestion, on puisse concevoir dans ces 8 ou 10 capitales la concentration de moyens d'élaboration et d'animation qu'il n'est pas possible de disperser en 20 régions. C'est ainsi que pour leur élaboration les plans Nord et Picardie devraient être examinés ensemble de Paris et de Lille et qu'il serait regrettable de séparer l'examen de la région Rhône-Alpes de celle de la Bourgogne.

En tout cas, même si cette voie n'est pas encore tracée et à la condition que l'on ne fasse pas des 21 régions des entités fermées, on pourra dire que les mesures prises entre 1958 et 1960 auront, non seulement permis de faciliter les nécessaires coordinations en mettant fin à un désordre vieux de 150 ans, mais aussi de rendre possible une poursuite de l'évolution dans le sens d'un agrandissement des cadres de vie et des cadres du pouvoir à la mesure des réalités et des exigences modernes.

Serge ANTOINE.