

l'administration contre la décentralisation

L'administration française est particulièrement mal adaptée à la mise en œuvre d'une véritable décentralisation, à la fois dans ses structures et dans les mentalités. Il est un petit jeu auquel on peut aujourd'hui se livrer autant de fois que l'on veut, parmi les fonctionnaires responsables : réunir un groupe de travail sur la décentralisation. Les volontaires sont nombreux et enthousiastes ; laissez-les travailler huit jours. On commencera par entendre dire qu'il ne faut pas vouloir « systématiquement » décentraliser, que sur certains points, la décentralisation est une bonne chose. Huit jours encore, et vous verrez poindre un projet de réforme qui « aménagera les structures » sur certains points, mais laissera intacte la centralisation de l'essentiel.

C'est qu'en effet, au point où en sont arrivées les choses. Il n'est que trop facile d'imaginer les « gaspillages », la « pagaille » et la « démagogie » qui risquent de déferler si l'on se décide vraiment à décentraliser, c'est-à-dire — c'est à peu près le seul critère — si l'on donne aux autorités locales, départementales ou régionales (si autorités régio-

nales décentralisées il y a un jour) le pouvoir de décision en matière financière. Et, devant cet obstacle qu'il ne faut pas sous-estimer, les fonctionnaires reculent. Il y a d'ailleurs d'autres obstacles, moins visibles que celui-là, mais sous-jacents, et qu'il convient d'analyser.

Ce sont d'abord des obstacles structurels. L'administration française, depuis qu'elle existe c'est-à-dire depuis l'institution des intendants royaux, est une administration d'Etat. Sa structure est unipolaire : il y a une administration centrale et une seule, qui a le monopole des tâches d'étude, de conception, de réglementation et de direction générale. Cette administration centrale est composée de fonctionnaires à part entière, « de plein exercice », par opposition aux fonctionnaires des services « extérieurs » chargés, dans les provinces, de la gestion et de l'exécution des décisions, ainsi que du contrôle. Les fonctionnaires des services extérieurs appartiennent à des corps différents, et les passerelles sont étroites qui conduisent des services extérieurs vers l'administration centrale. Peut-on même, en sens inverse, parler de passerelles ?

Les fonctionnaires des corps d'administration centrale, voudraient-ils quitter Paris, ne le peuvent pas faute de postes qui leur soient ouverts en province. Mais il est rare qu'ils le veuillent, sauf le cas où leur passage à Paris n'était que la condition d'une promotion à un poste de direction des services extérieurs. Pour certains, ce retour en province n'est d'ailleurs qu'une étape vers une nouvelle promotion, parisienne cette fois, et définitive.

Dans les administrations où le clivage entre corps d'administration centrale et services extérieurs n'existe pas (comme, par exemple, parmi les professeurs et les magistrats) la tendance est la même. La province est regardée comme un niveau d'essai, Paris comme un niveau de consécration. Sait-on quelle bataille il a fallu livrer pour obtenir la nomination à Paris d'un conseiller de Tribunal Administratif sortant de l'E.N.A. ? Or les tribunaux administratifs n'ont que 15 ans d'existence et ont été créés sur une base purement égalitaire, celui de Paris étant simplement doté d'effectifs plus nombreux.

Certes, à ces structures il y a des correctifs anciens ou récents. Depuis la loi de 1884, la commune a un véritable statut de collectivité décentralisée. Le personnel communal est distinct du personnel de l'Etat — il n'est donc pas fonctionnaire — doté d'un statut propre ; mais la condition sociale qui lui est faite l'a transformé très souvent, en personnel « sous-fonctionnaire » dont le recrutement est difficile. Leur statut interdit qu'ils puissent être mieux rémunérés que les fonctionnaires de l'Etat de niveau correspondant (ce niveau étant apprécié de façon fort défavorable). Leur formation est quelquefois difficile à assurer, et les communes ont souvent beaucoup de mal à leur servir la rémunération pourtant modeste à laquelle ils peuvent prétendre. Il n'y a, dans ces conditions, aucune communication entre les corps de fonctionnaires de l'Etat et les fonctions communales. Les seules relations que l'on peut observer sont dans la lente reconquête par l'administration d'Etat des dites fonctions communales : il y a longtemps que le percepteur prépare et exécute le budget communal, moins longtemps que les services des Ponts et Chaussées et du Génie Rural préparent et exécutent les marchés de travaux des petites communes (on devrait d'ailleurs dire, très souvent, qu'ils imposent aux communes les travaux qu'ils désirent exécuter). Inutile d'ajouter, d'ailleurs, que Ponts et Chaussées, Génie Rural-Eaux et Forêts et autres services extérieurs de l'Etat constituent l'essentiel de la fonction publique départementale. Le personnel des préfectures est lui-même un personnel d'Etat. Les agents payés sur le budget départemental et relevant du seul département sont, en général, peu nombreux et assez subalternes, sauf dans le domaine hospitalier.

La réforme régionale et administrative du 16 mars 1964 représentait un effort sérieux pour renverser les mentalités et commencer à agir sur les structures. La mobilité des fonctionnaires et la constitution des missions régionales étaient, à cet égard, des initiatives heureuses. Mais les résultats actuels de la mobilité ne semblent pas très encourageants : active entre les administrations centrales (et même à sens unique...) elle n'a pas amené le flux escompté vers la périphérie. Quant aux missions régionales, elles fonctionnent très bien... mais pratiquement sans fonctionnaire d'administration centrale. Elles sont essentiellement composées de sous-préfets et d'ingénieurs des services extérieurs...

Bref, s'épaulant l'une l'autre, structure et mentalité de l'administration centrale ne semblent guère orientées vers la décentralisation car il s'agit tout simplement de passer de la dépendance hiérarchique à la tutelle. Ne plus donner d'ordres, ne plus réglementer dans le détail, faire confiance. Accepter l'inévitable pagaille des premiers temps — accepter des gaspillages — en étant sûr qu'à terme la nation sera mieux administrée, plus responsable, plus heureuse.

Cette révolution sera douloureuse pour les fonctionnaires de l'Etat, car le premier sacrifice qui leur sera demandé est celui qu'ils n'ont jamais accepté : abandonner une partie de leurs compétences. Il leur faudra encore accepter l'existence d'administrations non étatiques, sous tutelle et non plus sous leur autorité. A vrai dire, ce sacrifice sera moins rude, car il existe déjà, dans les établissements publics de l'Etat, de nombreuses fonctions publiques sous tutelle.

Plus fondamentalement, les meilleurs parmi les fonctionnaires, les plus conscients et les plus démocrates d'entre eux, devront accepter une remise en cause de l'une des garanties qui leur sont précieuses : il n'est pas possible en effet que la décentralisation n'entraîne pas, à certains points de vue, une modification de la traditionnelle indépendance du fonctionnaire. En premier lieu, l'instauration de fonctions publiques locales ou régionales sous tutelle imposera nécessairement une redistribution des fonctionnaires. Il s'agira pour certains d'entre eux de partir en province, de s'intégrer à d'autres corps, à d'autres filières. A plus long terme, une carrière de fonctionnaire ne pourra plus se faire dans le même bureau, voire la même direction : elle devra sans doute se dérouler dans plusieurs fonctions publiques. En contrepartie, l'accès aux responsabilités viendra plus vite.

En second lieu, l'existence de collectivités décentralisées dotées d'un personnel propre — ou d'un personnel d'Etat sous le régime du détache-



ment, ce qui revient au même — repose le problème de la dépendance du fonctionnaire vis-à-vis du pouvoir politique. La fonction publique française est nourrie de l'idée que, serviteur de tous les gouvernements, le fonctionnaire ne l'est d'aucun. Cette idée est féconde, et elle doit certainement être respectée le plus possible. Ceci paraît relativement facile au sein d'une administration centrale nombreuse, très technicienne et spécialisée, chaque fonctionnaire étant loin de la décision politique. Mais le problème se complique sérieusement dès que la cellule administrative est moins nombreuse et le niveau de décision plus proche. En d'autres termes, tel qui à Paris n'était tenu qu'à l'obligation de réserve, pourra — dans une Région — compte tenu du niveau relatif de ses responsabilités, être tenu d'une obligation de loyalisme, voire de conformisme. La tradition de neutralité de l'administration française peut y prendre quelque accroc.

Enfin, si l'on a tenté jusqu'ici de ne pas faire de cas particulier et d'examiner les causes de

l'hostilité objective de l'administration dans son ensemble à la décentralisation, force est tout de même de signaler le problème particulier de l'administration des finances. Tout ce qui est dit ici s'applique à elle mais il faut encore aller plus loin. Tout sera pour elle plus difficile encore, dans la mesure où elle s'est peu à peu persuadée que, face à une administration sectorielle adoptant les revendications de ses administrés, elle était seule gardienne de l'intérêt général, seul arbitre, et qu'elle devait légitimement, en toutes choses, avoir le dernier mot. Dans l'instant, a-t-elle tort ? Mais cette puissance dans l'Etat (on devrait dire au-dessus de l'Etat) est au cœur même de la contestation des Français. Si l'on n'y renonce pas, il n'y aura ni décentralisation politique, ni décentralisation économique, ni renaissance des responsabilités locales et régionales car le critère de la volonté de décentralisation est facile à définir : il réside dans la décentralisation effective des décisions financières. C'est là que le pays attend l'administration.