



**AgEcon** SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

---

# Régionalisation et déconcentration administrative : rôle du Préfet de Région

Jacques Pelissier

## Abstract

The region and the local authority : role of the « Préfet de région »

Representing at first the authority of the State, the authority of the Préfet de Region has increased as far as of the coordination, control, proposals and decisions are concerned. The decisions at the county level are made by the Mission régionale, the Conférence administrative régionale and the CODER.

The attempt to reduce the importance of Central Government is still limited.

## Résumé

D'abord relais de l'autorité de l'Etat, le pouvoir régional exercé par le Préfet de région s'est peu à peu affirmé dans les domaines de l'animation, la coordination, le contrôle, la proposition et la décision. La Mission régionale, la Conférence administrative régionale, la CODER permettent d'établir les orientations souhaitables.

Les efforts de déconcentration des pouvoirs publics restent timides...

---

## Citer ce document / Cite this document :

Pelissier Jacques. Régionalisation et déconcentration administrative : rôle du Préfet de Région. In: Économie rurale. N°84, 1970. La région, image ou réalité ? pp. 31-36;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1970.2100>

[https://www.persee.fr/doc/ecoru\\_0013-0559\\_1970\\_num\\_84\\_1\\_2100](https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1970_num_84_1_2100)

---

Fichier pdf généré le 08/05/2018



## EVOLUTION DU CONCEPT DE LA REGION

Depuis la 2<sup>me</sup> guerre mondiale les circonstances ont amené des gouvernements très différents à créer et à utiliser le relais régional.

La conception première qui était exclusivement celle d'un relais de l'autorité de l'Etat, a correspondu à des périodes exceptionnelles de l'état de guerre ou de défense des institutions. Ce furent successivement les *Préfets régionaux* de 1940 à 1944, les *Commissaires de la république* de 1944 à 1946, les *Inspecteurs généraux de l'Administration en mission extraordinaire* (I.G.A.M.E.) (loi du 21 mars 1948) qui intervenaient aussi dans le cadre de la réglementation économique, notamment le contrôle des prix. Actuellement les fonctions de l'I.G.A.M.E. sont exercées par les préfets de Zone de Défense, au siège des 7 régions militaires (situation de crise intérieure ou extérieure).

Déjà avant la 2<sup>me</sup> guerre mondiale, dans le seul secteur du commerce et de l'industrie, le *décret-loi du 14 juin 1938* avait créé les « Régions économiques », « représentant auprès des pouvoirs publics les organes consultatifs des intérêts régionaux du commerce et de l'industrie » (réunion des Chambres de Commerce).

Mais la notion même de région comme cadre de l'action économique n'apparaît qu'en 1954. En effet c'est le *décret du 11 décembre 1954* qui a institué les Comités d'expansion économique, organes consultatifs en matière de développement régional (le CELIB, Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons, existait depuis 1951). Quelques mois plus tard, le *décret du 30 juin 1955* prescrit l'établissement de « programmes d'action régionale » (qui étaient plutôt des inventaires des problèmes régionaux).

C'est aussi en 1954 et 1955 que furent mises en œuvre les premières incitations à la décentralisation des entreprises (limitation des permis de construire dans la région parisienne — création des S.D.R. en 1955, institution du F.D.E.S...).

En 1956 fut décidé l'aménagement hydraulique du Bas-Rhône Languedoc (sur l'initiative d'un homme : Philippe Lamour), qui a été suivi d'autres opérations désignées par le terme général de « grands aménagements régionaux » dont la réalisation était confiée à des sociétés d'Economie Mixte.

A l'époque, la politique d'aménagement du territoire était fondée sur des opérations ponctuelles, mais non assise sur l'existence de régions.

L'*arrêté du 2 avril 1956* fixa la délimitation de 22 régions de programme destinées à servir de cadre à l'établissement des « programmes d'action régionale » appelés ensuite plans « régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire ».

Plusieurs Comités régionaux d'expansion participèrent à l'élaboration de ces documents dont 10 seulement existaient en 1961, et avaient fait l'objet d'un arrêté d'approbation et de publication au Journal Officiel.

C'est par le *décret du 7 janvier 1959* que fut décidée l'harmonisation des circonscriptions régionales et créé un organisme administratif de concertation régionale : la Conférence Administrative interdépartementale (Préfets + Inspecteur général de l'Economie Nationale + Hauts Fonctionnaires avec présidence tournante de chaque Préfet).

Le *décret du 2 juin 1960* consacre le cadre géographique des 21 circonscriptions régionales (qui sont les 21 régions actuelles) et l'harmonisation des services administratifs, et institue au chef-lieu un sous-préfet chargé des affaires économiques.

Mais ce n'est qu'en 1961 qu'apparaîtra la fonction de Préfet coordinateur confiée au préfet du département chef-lieu de la région et qui dorénavant préside la conférence administrative interdépartementale.

Le *décret du 20 janvier 1961* crée un comité régional d'expansion économique dans chaque « circonscription d'action régionale ».

C'est dans ce cadre encore incomplet mais déjà plus cohérent qu'un premier essai de déconcentration des procédures administratives de programmation des équipements publics allait être tenté. Les administrations ayant à charge sous la conduite du préfet coordinateur d'élaborer à partir de 1963 les « tranches opératoires », à charge sous la conduite du préfet coordinateur, c'est-à-dire les deux dernières tranches annuelles du IV<sup>e</sup> Plan. Ce fut la première tentative de régionalisation des investissements publics prévus au Plan.

Avant d'aller plus loin, le Gouvernement décidait le 29 juillet 1963 d'expérimenter dans 2 circonscriptions régionales — Bourgogne et Haute-Normandie — les nouvelles structures régionales.

Les *décrets du 14 mars 1964* constituent l'étape la plus décisive. La réforme avait un double but :

1<sup>o</sup> Réorganisation des services départementaux de l'Etat — sous l'autorité du préfet — et définition de leurs pouvoirs ;

2<sup>o</sup> Institution du préfet de région, organisation des services de l'Etat auprès de lui, et création d'une assemblée régionale (la Commission de Développement Economique Régional).

La région est ainsi une réalité. Bien qu'elle ne soit pas érigée en collectivité territoriale, elle est devenue un cadre de concertation entre l'administration et les organismes représentatifs des populations (Conseils généraux, administrations municipales, Chambres de commerce, d'agriculture, des métiers — organisations professionnelles et syndicats ouvriers).

Elle permet d'autre part de déconcentrer les attributions des administrations centrales dans un domaine qui ne pouvait se satisfaire du cadre départemental : le développement économique et en premier lieu la préparation et la mise en œuvre du Plan.

## COMMENT FONCTIONNENT DEPUIS 5 ANS LES INSTITUTIONS REGIONALES DE 1964

### Le rôle du Préfet de région

Le rôle du Préfet de région s'est peu à peu affirmé. Bien que restant chargé de l'administration d'un département, sans aucun renfort administratif, il a été amené à consacrer de plus en plus de temps aux affaires régionales et à se déplacer dans l'ensemble du territoire de sa région. Sa présence, plus ou moins admise au début dans certains départements, est maintenant, à de rares exceptions près, très généralement souhaitée.

Chargé de « mettre en œuvre la politique du Gouvernement économique et l'aménagement du territoire de sa circonscription », il est investi d'une mission très générale d'animation, de coordination et de contrôle, mais il a aussi reçu un certain nombre d'attributions précises en ce qui concerne la préparation et le contrôle de l'exécution du plan, l'élaboration des programmes d'équipements publics et l'octroi des aides à la décentralisation industrielle.

— *Animation* par les moyens suivants : Directives aux préfets et aux chefs de service ; présidence de la Conférence Administrative régionale et des commissions régionales (tourisme, formation professionnelle, comité technique de l'eau, commission de l'action sanitaire et sociale... etc) ; participation aux délibérations des organismes économiques régionaux (Chambre régionale de Commerce et d'Industrie, Chambre régionale d'Agriculture, conférence des Métiers) ; élaboration d'une documentation régionale ; bulletin de conjoncture... etc ; saisine des grands problèmes économiques d'envergure régionale (ex. : Alès, Brest...) ; opérations spécifiques d'aménagement du territoire, ex. : O.R.E.A.M., Zones de rénovation rurale...

— *Coordination et contrôle*. L'autorité du Préfet de région s'exerce vis-à-vis des préfets des départements, à qui il peut adresser des instructions et demander des comptes rendus (décret du 10 mai 1968).

Pour les problèmes importants de l'action gouvernementale, il arrive de plus en plus fréquemment que recevant les instructions du Président de la République, du chef du Gouvernement, ou des Ministres, le Préfet de région ait à les répercuter sous forme de directives à ses collègues (exemple : plan de redressement financier...). Les chefs des services de l'Etat dans la région sont placés sous son autorité. Echappent à cette règle, bien entendu, les magistrats. Sauf pour certaines de leurs compétences à savoir : l'action éducatrice et les mesures concernant la scolarité, l'assiette et le recouvrement des impôts, le paiement des dépenses publiques..., le Recteur, le Trésorier-Payeur général de la région et le Directeur régional des impôts, relèvent de l'autorité du Préfet de région qui « anime et contrôle » leur activité.

Dans l'ensemble l'application de ces règles est peu à peu entrée dans les mœurs. Bien sûr, on peut citer tel

Préfet de département qui se refuse obstinément à connaître la hiérarchie régionale, et continue à correspondre directement avec les services centraux sur des questions relevant de la compétence de la région — ou certains services ministériels, qui en sens inverse, transgressent la règle — mais de tels faits sont plus rares que lors des toutes premières années d'application de la réforme.

En ce qui concerne les relations avec les fonctionnaires des Finances dont certaines responsabilités échappent au contrôle du Préfet de région, il n'y a pas de conflits, les problèmes délicats devant en fin de compte être toujours réglés dans ce secteur par le Ministre des Finances. La situation est plus délicate avec les Recteurs. Dans de nombreux cas, les bonnes relations entre les hommes évitent d'avoir recours à l'arbitrage des textes souvent ambigus. Dans d'autres, le conflit ne peut être évité qu'au prix d'une grande patience d'un des deux partenaires. De toute manière l'isolement de l'Université vis-à-vis de l'ensemble des autres services de l'Etat ne peut que lui être gravement préjudiciable (méconnaissance de la situation de l'emploi, liaison insuffisante entre enseignements scientifiques et industries de pointe... etc).

### — *Pouvoirs de proposition et de décision*

Ils résultent des attributions du Préfet de région telles qu'elles sont définies dans l'instruction générale du 24 avril 1964 en application du décret du 14 mars.

Ces attributions concernent pour l'essentiel la préparation de la tranche régionale du plan national, qui marque une étape décisive dans la déconcentration des tâches dévolues aux administrations centrales.

Les 4 premiers plans ont été élaborés uniquement au sein du Commissariat au Plan, selon une procédure de travaux de très nombreuses commissions associant fonctionnaires et personnalités du secteur privé. Seul le IV<sup>e</sup> fut l'objet d'un examen et d'un vote du Parlement, c'est-à-dire des représentants élus des départements (Loi de 1962).

Les grandes options du V<sup>e</sup> Plan étaient déjà arrêtées quand les textes de 1964 furent promulgués, mais il revint aux nouvelles instances régionales de les intégrer dans les tranches régionales selon une procédure de consultation que nous verrons plus loin.

La mise en œuvre du Plan se traduit par les « tranches opératoires » — qui correspondent aux dotations budgétaires annuelles. Dans le cadre des « enveloppes financières » (crédits déconcentrés), il revient au Préfet de région de répartir ces dotations entre les départements. Les services ministériels délèguent ainsi les crédits selon ses propositions, directement aux départements (routes départementales, équipements scolaires et sportifs, logements, équipements ruraux, forestiers... etc).

Pour les équipements de caractère national le Préfet de région émet un avis motivé. Il ne fait aucun doute

pendant que la limite des pouvoirs du Préfet de région tient à ce qu'il n'a pas la qualité d'ordonnateur secondaire, sauf pour les primes de développement industriel.

### **La Mission Régionale**

Pour l'aider dans sa tâche le Préfet de région dispose de ce que l'on a appelé « la mission régionale » : groupe de fonctionnaires de haute qualification, de différentes origines administratives ou techniques, constituant une équipe polyvalente. Certains exercent leur activité à temps plein (en Bretagne 3), d'autres à temps partiel (3) auxquels se joignent des conseillers (INSEE, Trésor... etc).

Chaque membre de la mission est un collaborateur direct du Préfet de région, mais l'un d'entre eux (le plus souvent le Sous-Préfet), exerce une sorte de leadership sur l'ensemble de la cellule administrative que constitue la mission. Ce n'est pas un Cabinet, c'est un Etat-Major, plutôt qu'une « mission » au sens où l'entendent certains théoriciens de l'administration dite « de mission ».

La formule a soulevé dès le départ un certain enthousiasme chez de jeunes fonctionnaires de valeur, qui voyaient s'ouvrir devant eux des perspectives nouvelles d'action, échappant à la pesanteur des administrations traditionnelles. Des promesses solennelles de carrière non tenues, et un patient travail de sappe de la part de certaines administrations centrales cherchant à amoindrir l'autorité conférée aux Préfets de région sur leurs services régionaux ou départementaux, ont abouti à un dépérissement de nombreuses missions régionales qui n'ont pu se renouveler au départ de certains de leurs membres. Le Gouvernement qui en est conscient, s'apprête à prendre des mesures nouvelles d'encouragement à servir dans les missions pour remédier à une situation qui, si elle se perpétuait, paralyserait l'action de l'échelon régional.

### **La Conférence Administrative Régionale**

Organe de concertation des administrations des départements et de l'autorité régionale elle existait avant 1964. Présidée par le Préfet de région, elle comprend les préfets des départements, le Trésorier-Payeur Général « de région », l'Inspecteur général de l'Economie Nationale, les Directeurs des services régionaux concernés par l'ordre du jour.

La conférence est obligatoirement consultée sur tous les actes administratifs importants du Préfet de région : documents de préparation du Plan, programmes d'équipements publics, répartition des crédits, attribution des primes de développement industriel. L'avis est consultatif, la décision incombant au Préfet de région.

### **La Commission de Développement Economique Régional (C.O.D.E.R.)**

Rappelons pour mémoire sa composition : au maximum 50 membres, dont 1/4 est élu (conseillers généraux et maires), 1/2 représente les organismes économiques et professionnels, commerce, industrie, agriculture et organisations syndicales, enfin 1/4 est constitué de personnalités désignées par le Gouvernement pour leur qualification.

Le Président du Comité régional d'expansion est membre de droit.

La C.O.D.E.R. élit son Président et son bureau avec qui le Préfet de région organise les sessions (au moins 2 par an).

Le rôle confié aux « C.O.D.E.R. » n'est que purement consultatif. Il constitue cependant une étape considérable dans la concertation au niveau régional sur les problèmes essentiels de l'élaboration des Plans et du contrôle de leur exécution.

Pour le V<sup>e</sup> Plan, la première consultation des « C.O.D.E.R. » intervint trop tardivement (après le vote de la loi sur les grandes orientations), mais les deux sessions annuelles permirent à ces assemblées d'être parfaitement informées des conditions d'exécution du Plan, et même d'en infléchir certaines priorités.

Dans cette première phase de leur existence, les « C.O.D.E.R. » ont été le lieu privilégié où a pu naître une véritable conscience régionale. L'exemple de la Bretagne est peut-être exceptionnellement favorable en raison de l'unité géographique et ethnique de cette région, mais cela est vrai aussi dans les régions où existent des influences centrifuges.

En tout cas, ces assemblées ont pu ainsi se préparer à la responsabilité plus grande qui leur est confiée pour le VI<sup>e</sup> Plan — puisqu'il leur a été demandé avant toute procédure « parisienne », d'établir les orientations souhaitables. C'est la synthèse des travaux des régions qui devra aboutir à l'élaboration du Plan au niveau national.

La déconcentration a donc été plus loin encore.

On a pu dire qu'une assemblée désignée au second degré, comprenant des personnalités nommées par le gouvernement et n'ayant qu'un rôle consultatif, ne pouvait prétendre représenter valablement les populations, ni susciter de leur part un intérêt réel.

En réalité il n'échappe à personne que la formule a un caractère provisoire. Il n'empêche qu'au moment où le gouvernement est appelé à prolonger provisoirement l'existence de ces assemblées au terme de leurs 5 ans de vie, les candidats sont encore plus nombreux qu'en 1964.

## CONCLUSION

Tel est rapidement tracé le cadre dans lequel les gouvernements successifs, j'allais même dire les régimes successifs, se sont engagés progressivement dans la voie de la déconcentration administrative sinon de la décentralisation.

Aucune des attributions dévolues actuellement à l'échelon régional ne provient de transfert des prérogatives des départements ; elles étaient antérieurement toutes de la compétence des services centraux. Il s'agit donc bien d'une déconcentration véritable.

Contrairement aux intentions prêtées au Gouvernement par les détracteurs de la réforme, aucune prérogative des Conseils généraux ne leur a été retirée, et s'il est vrai que l'assemblée régionale n'a aucun pouvoir de décision, il faut remarquer que les quelques pouvoirs détenus par les Préfets de région leur ont été donnés au détriment des administrations centrales et non du pouvoir politique ou du pouvoir législatif à l'échelon national.

On peut d'ailleurs regretter que dans la voie de la déconcentration le Gouvernement se soit montré jusqu'alors si timide. Un inventaire minutieux permet facilement de dresser la liste d'une multitude de décisions d'ordre administratif qui pourraient être prises à l'échelon régional et même départemental. Certaines procédures (notamment d'approbations techniques dans toutes les réalisations d'équipements) sont d'une lenteur désespérante et coûtent très cher au pays. Ces procédures ne sont en réalité que le prétexte pour faire évoquer dans les bureaux parisiens des affaires qui, relevant de la programmation régionale ou départementale, devraient rester à ces échelons.

L'allègement des circuits administratifs est une urgente nécessité, mais il faut reconnaître que la volonté solennellement affirmée de tout nouveau gouvernement se

heurte chaque fois à l'incroyable capacité d'usure opposée par la résistance des administrations centrales. L'abondance des décisions mineures remplissant les pages du Journal Officiel ne peut faire illusion, car de nombreuses décisions essentielles restent à prendre. C'est sans aucun doute la prochaine étape à franchir, avant d'élaborer une réforme plus profonde qui toucherait aux institutions elles-mêmes.

Indéniablement la région est devenue une entité plus familière aux français. Les parlementaires, les maires, les conseillers généraux, prennent de plus en plus le chemin du chef-lieu de la région où ils savent trouver appui pour faire aboutir tel projet, tel dossier, ou pour solliciter telle aide.

Les services administratifs régionaux ne récusent pas plus l'autorité du Préfet de région que les services départementaux ne le font depuis toujours à leur niveau, et cette cohésion des administrations régionales est certainement une preuve de la réussite de la réforme.

Lors de la consultation générale sur la réforme régionale de l'automne 1968, avant l'élaboration du texte qui a subi au référendum le sort que l'on sait, la plupart des avis ont mis en évidence l'importance, parfois exagérée pour les besoins de la cause, du Préfet de région. Certains ne cherchaient dans leurs suggestions qu'à amoindrir un pouvoir jugé trop fort, ou même à lui substituer celui d'un « exécutif » élu.

Aucun danger n'existe en réalité de voir à la tête de nos régions je ne sais quels petits dictateurs locaux.

Depuis longtemps les Républiques successives que la France s'est données, soucieuses à la fois, de préserver l'unité nationale et de respecter l'aspiration démocratique des Français, ont trouvé le moyen parfaitement au point dans nos départements de réaliser un équilibre harmonieux entre les pouvoirs d'une assemblée locale élue, et ceux du Préfet chargé d'appliquer ses décisions.

## DISCUSSION

**Le P. de Farcy.** — Les fonctions d'un « pouvoir régional » ont été remarquablement évoquées, mais il n'y a pas de « pouvoir » sans « savoir » ni « vouloir » commun.

De quels moyens dispose M. Pélissier en ce qui concerne le « savoir régional », c'est-à-dire la somme d'informations nécessaires pour prendre des décisions ? Les 300 réunions dont il parle ont-elles surtout mis en commun des bonnes volontés ignorantes ? Ou bien ces dernières ont-elles pu vraiment disposer d'études et de renseignements permettant de rendre plus rationnelles leurs décisions ? et notamment de savoir le coût des exigences des solutions alternatives ? Bien plus, ces documents sont-ils facilement accessibles au niveau des régions ? ou faut-il tenter de se les procurer un à un au niveau des départements ou de Paris ?

**M. Hallier.** — M. Pélissier a montré que l'autonomie de l'Université ne devait pas conduire à un isolement de cette institution vis-à-vis des autres secteurs de l'Economie régionale... A-t-il ressenti les mêmes difficultés vis-à-vis des Etablissements d'enseignement supérieur agricole à caractère national (I.N.A., E.N.S.A., autres grandes écoles) ? Sa présence à la session est déjà une réponse...

Mais pense-t-il toutefois qu'au niveau des **textes en préparation** sur les nouveaux conseils d'administration des établissements d'enseignement supérieur, il convient de donner une teinte régionale supplémentaire (en sus de l'Ingénieur général d'agronomie... au sein des Conseils) ?

# RIVISTA DI ECONOMIA AGRARIA

STUDI DI ECONOMIA AGRARIA, POLITICA AGRARIA,  
SOCIOLOGIA RURALE

DIRETTORI

MARIO BANDINI

GIUSEPPE MEDICI

† MARIO TOFANI

Numero 6, Novembre-Dicembre 1969, Anno XXIV

## S O M M A R I O

M. BANDINI : *Pianificazione territoriale e sviluppo economico.*

A. SABA : *Prezzi e progresso tecnico in agricoltura ed uso interpretativo delle funzioni della tecnica di Solow e di Kaldor.*

F. BELLIA : *Il costo della produzione delle arance in un'importante zona siciliana (Palagonia-Mineo).*

PARIS-MALOSSINI-PILLA-ROMITA : *Stima di una funzione di produzione del latte.*

NOTE E COMMENTI

RASSEGNE

M. SCOTTON : *Il mercato delle macchine agricole nel 1968.*

R. FIRST : *La distribuzione dell'autorità nelle famiglie iugoslave.*

SEGNALAZIONI

ACQUISIZIONI ALLA BIBLIOTECA I.N.E.A.

SOMMARI

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

ABBONAMENTI : Italia L. 2.800 — Estero L. 5.600 — Un fascicolo L. 600  
Indirizzare gli abbonamenti all'ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA  
Via Barberini, 36 — ROMA — c.c.p. 1/2094