

REAP ERP

REVUE EUROPÉENNE DE L'ACTION PUBLIQUE - N°3 - JUIN 2020



LES NOUVELLES FORMES D'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT EN EUROPE



INTERVIEW de
Pierre-Etienne BISCH
p. 4

PRÉSENTATION
du groupe de recherche
PoliTIS
p. 54

ASSOCIATION EUROPA

Siège social et secrétariat général :
Site des Jacobins - 88 rue du Pont Saint-Martial,
87000 Limoges
Site Internet : www.europaong.org

RÉDACTION ET ABONNEMENTS

Tél. : +33 6 82 80 21 39
Courriel : europa@unilim.fr

EDITEUR : Hélène PAULIAT, Présidente d'EUROPA

RÉDACTION

Rédacteur en chef : Christophe BONNOTTE, Secrétaire général d'EUROPA ; Caroline BOYER-CAPELLE, Secrétaire général adjoint d'EUROPA

Secrétariat de rédaction et Comité de lecture : Michel SENIMON, Délégué général d'EUROPA ; Christophe BONNOTTE, Secrétaire général d'EUROPA ; Caroline BOYER-CAPELLE, Secrétaire général adjoint d'EUROPA

Ont collaboré à ce numéro :

Allemagne : Margot BONNAFOUS, Responsable de formation, Euro-Institut de Kehl • Clarisse KAUBER, Responsable d'études, Euro-Institut de Kehl • Benedikt FRANZ, Linda WALLBOTT et Heike BOEHLER, Technische Universität Darmstadt

Belgique : Christian DE VISSCHER, Professeur à l'Université Catholique de Louvain • Jean-François HUSSON, Centre de Recherche en Action publique, Intégration et Gouvernance, Université Catholique de Louvain et Université de Liège

Espagne : José M. RUANO DE LA FUENTE, Professeur de sciences administratives à la Facultad de Ciencias políticas, Universidad Complutense de Madrid

France : Anne AZAM-PRADEILLES, Expert international en gouvernance et réforme de l'Etat, Administratrice civile HC (Hon), Vice-présidente déléguée à la coordination du réseau EUROPA • Pierre-Etienne BISCH, Préfet de région (h), Conseiller d'Etat en service extraordinaire • Hélène PAULIAT, Professeur de droit public, Présidente d'EUROPA • Nadine POULET-GIBOT-LECLERC, Maître de conférences à l'Université de Limoges

Grèce : Dr Stella KYVELOU, Architecte-Ingénieur, Professeure Associée, Université des Sciences Politiques et Sociales Panteion d'Athènes

Hongrie : Viktória LINDER, Maître de conférences, Université Nationale du Service Public de Budapest

Irlande : Dr. Brid QUINN, Senior Lecturer à l'Université de Limerick

Italie : Giuseppe BETTONI, Professeur à l'Université de Rome « Tor Vergata »

Lituanie : Dr. Virgis VALENTINAVIČIUS, Associated Professor, Université Mykolas Romeris de Vilnius

Luxembourg : Franz CLEMENT, docteur en sociologie, CEPS/INSTEAD

Pays-Bas : Dr. Laurens J. ZWAAN MMC, Consultant en administration publique à Leeuwardaal et représentant auprès de l'Université Erasmus de Rotterdam et de l'Université Radboud de Nimègue auprès d'EUROPA

Portugal : Luis FABRICA, Professeur de droit, Faculté de droit de l'Université catholique portugaise de Lisbonne

Slovaquie : Maria HOREHAJOVA, Maîtres de conférences, Faculté d'Economie, Université Matej Bel de Banská Bystrica • Jana MARASOVA, Maîtres de conférences, Faculté d'Economie, Université Matej Bel de Banská Bystrica

PARTENAIRES DU PROJET REAP/ERPA

- Université de Limoges
- Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)



PARTENAIRES SCIENTIFIQUES DU PROJET REAP/ERPA

- Association Européenne des Représentants territoriaux de l'Etat (AERTE)
- Université de Limoges - Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques (OMIJ) - Équipe d'Accueil (EA) 3177
- Groupe de recherche PoliTIS de l'Université Complutense de Madrid



Les opinions émises dans cette revue
n'engagent que leurs auteurs

p. 4

ITV de Pierre-Etienne BISCH,
Préfet de région (h), Conseiller d'Etat en service extraordinaire et Secrétaire général de l'Association Européenne des Représentants Territoriaux de l'Etat (AERTE)



p. 54

Présentation du groupe de recherche PoliTIS de l'Université Complutense de Madrid

p. 26

Les nouvelles formes d'organisation territoriale de l'Etat en Europe

TRIBUNE ÉDITORIAL

RENCONTRE

- 4/ Entretien avec Pierre-Etienne BISCH, Préfet de région (h), Conseiller d'Etat en service extraordinaire et Secrétaire général de l'Association Européenne des Représentants Territoriaux de l'Etat (AERTE)

ACTUALITÉ

- 6/ Emergence de nouveaux partis ou forces politiques
- 15/ Politique d'accueil des migrants
- 16/ Transition énergétique

PARTENARIAT

DOSSIER : Les nouvelles formes d'organisation territoriale de l'Etat en Europe

- 26/ Avant-propos
- 31/ La déconcentration, une réalité diffractée
- 40/ La déconcentration en quête de cohérence
- 49/ La déconcentration, une réalité occultée

PORTRAIT

Présentation du Groupe de recherche PoliTIS – Université Complutense de Madrid



Un enterrement sans obsèques : la fin du préfet portugais

Luis FABRICA

PROFESSEUR DE DROIT ADMINISTRATIF

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE PORTUGAISE DE LISBONNE

Lisbonne, juin 2017 : malgré la climatisation, l'atmosphère à la Chambre du Parlement est particulièrement lourde. D'une voix tremblante, la Ministre de l'Intérieur s'efforce de se justifier auprès des députés, suite à la mort de 66 personnes tuées dans le pire incendie de forêt que le Portugal ait jamais connu. Face aux accusations des députés de l'opposition qui pointent la responsabilité d'un gouvernement manquant de leadership, l'incompétence des dirigeants, la mauvaise préparation des pompiers et les dysfonctionnements des télécommunications, la Ministre évoquent d'autres coupables de la catastrophe : une année de sécheresse, la chaleur intense, des phénomènes atmosphériques extrêmes, le downburst qui a propagé les flammes, etc. Et, face au risque de répétition de pareilles tragédies, elle lance une phrase étonnante. « *Durant ces quatre jours d'incendie, il y a eu deux théâtres d'opérations complexes, sur deux districts différents. J'ai été présente sur l'un de ces théâtres d'opération et mon Secrétaire d'État sur l'autre. Mais si trois, quatre ou cinq districts étaient touchés, il faudrait faire face au problème lié à l'absence d'autorités politiques au niveau du district* ». Puis la Ministre rend un hommage inattendu à une institution disparue depuis quelques années à peine : « *Il faut distinguer le gouverneur civil en tant que représentant de l'État dans le district et le gouverneur civil en tant que service décentralisé. Concernant ce deuxième volet, nous ressentons un grand vide* ».

En octobre, la tragédie s'est répétée et plus de 46 personnes ont perdu la vie dans un second feu de forêt. Les choses auraient-elles pu être différentes si les gouverneurs civils existaient encore ?

La proposition de ressusciter les gouverneurs civils a paru d'autant plus étonnante que leur disparition, bien qu'irrégulière comme nous le verrons, n'a pas donné lieu à de grands débats et, pendant les années suivantes, aucune voix autorisée n'a réclamé leur retour. Et pour cause : les gouverneurs civils portugais n'ont jamais eu une bonne réputation ni bénéficié d'un prestige remarquable.

Cet organe a été créé en 1832 avec, pour modèle, le préfet français. De la même façon qu'en France, chaque département

Les gouverneurs civils n'ont pas été proprement supprimés *de jure*, mais ils ont disparu *de facto*

avait un préfet, au Portugal chaque district avait un gouverneur civil. Toutefois, les compétences de chaque entité ne coïncidaient pas entièrement et ces différences se reflétaient dans le mode de recrutement.

Le gouverneur civil, comme le préfet français, était un organisme de l'État, rattaché organiquement au Ministère de l'Intérieur et disposant de compétences en matière d'ordre public et de sécurité, de garantie de la légalité et de tutelle administrative sur les collectivités locales. Cependant, contrairement au préfet français, le gouverneur civil n'a jamais été le « dépositaire de l'autorité de l'État » dans le district. Il rendait uniquement rapport au Ministre de l'Intérieur, son seul supérieur hiérarchique, et il n'avait pas de pouvoirs sur les autres organismes et services locaux de l'État ne relevant pas de son ministère. Le gouverneur civil n'était pas, à proprement parler, un représentant de l'État, mais tout simplement un fonctionnaire local du Ministère de l'Intérieur, sans compétences particulières vis-à-vis des services administratifs déconcentrés d'autres ministères. Le gouverneur ne dirigeait ni ne coordonnait les organismes et services locaux de l'État.

Les gouverneurs civils ne se confondaient pas non plus avec les organismes relevant des collectivités locales. Le district n'a jamais été une collectivité locale, mais une simple circonscription administrative aux finalités d'administration générale, et le gouverneur civil n'a jamais eu le statut et les fonctions d'un représentant des populations. Il se présentait, bien au contraire, en tant que représentant du gouvernement.

Pour des raisons historiques et politiques, le gouverneur civil fut généralement envisagé comme étant l'instrument du pouvoir central aux finalités de contrôle électoral, de surveillance politique et de restriction de l'autonomie locale. Pendant le XIX^{ème} siècle et une bonne partie du XX^{ème} siècle, le gouverneur civil a surtout été considéré comme une *longa manus* de l'Exécutif au niveau local, s'occupant, selon le régime politique en place, d'obtenir des voix pour les partis du pouvoir, de rester vigilant vis-à-vis des adversaires politiques et de garantir le calme dans les rues.

En tant qu'agents politiques, les gouverneurs civils étaient nommés et révoqués librement par le Ministre de l'Intérieur, selon des critères politiques. Ils n'appartenaient pas à la catégorie des fonctionnaires et ne bénéficiaient pas des garanties associées à ce statut, notamment en termes de carrière. Ils n'étaient pas recrutés dans un corps de l'État suite à une formation spécifique et leurs qualifications étaient très diversifiées. En effet, la fidélité politique était beaucoup plus importante que les compétences techniques.

En substance, le statut des gouverneurs civils est toujours resté très proche de ce modèle original, survivant aux changements de régime, de la monarchie constitutionnelle à la république, et de la république au régime autoritaire. Même postérieurement à 1974, dans le nouveau cadre démocratique, les éléments de continuité sont demeurés évidents.

La Constitution de 1976 mentionne le gouverneur civil uniquement dans les dispositions finales et transitoires car une nouvelle collectivité locale, la région administrative, devait venir remplacer le district. Cette substitution aurait impliqué la disparition du gouverneur civil. Toutefois, la norme constitutionnelle est ambiguë : l'intention des constituants était-elle de convertir les districts en collectivités locales transitoires en attendant l'arrivée des régions administratives ? Le district devait-il rester une simple circonscription territoriale où le gouverneur civil devait continuer à exercer ses fonctions traditionnelles, accompagné désormais par une assemblée délibérante, composée par des représentants des collectivités comprises dans le district ? En tout cas, la

Constitution de 1976 maintient le gouverneur civil jusqu'à la création des régions administratives, encore en suspens, et lui attribue expressément les compétences de représentation du gouvernement ainsi que l'exercice de la tutelle administrative, qui faisaient partie du noyau dur de ses fonctions traditionnelles.

En ce qui concerne les dispositions de la loi ordinaire, les nombreuses compétences des gouverneurs civils pouvaient être groupées en trois catégories : compétences (a) en tant que représentants du gouvernement ; (b) en tant qu'organes de tutelle ; et (c) en tant qu'autorités de police suprêmes dans le district. Mais l'importance pratique de ces compétences était bien inférieure à ce que l'on pouvait imaginer.

En tant que représentant du gouvernement, le gouverneur civil se limitait à informer Lisbonne du mécontentement des divers groupes d'intérêts locaux : les manifestations de rue se terminaient rituellement par une réunion avec le gouverneur civil, avec remise de cahiers de revendications par les syndicats, les groupes écologistes ou les associations d'agriculteurs. Les pouvoirs de tutelle, spécialement sur les collectivités locales, relevaient dans une large mesure d'une fiction, puisque le contrôle de la légalité administrative et financière était exercé par les corps d'inspection de l'État, placés sous la dépendance de leurs ministères respectifs. La solution était identique en matière de pouvoirs de police : le maintien de l'ordre public appartenait aux forces de sécurité, sous la dépendance directe du ministre. L'autorité du gouverneur civil était purement nominale, avec, comme seules compétences réelles, l'émission de certificats, autorisations et licences, dont l'insignifiance bureaucratique illustrait sa décadence. A la fin du XX^{ème} siècle, la désignation des gouverneurs civils se résumait à une forme plutôt bénigne de récompense, une position de prestige douteuse, récompensant la fidélité politique de personnalités de deuxième ligne ou à la veille de la retraite.

Dans une tentative de justifier la survivance de cet organisme, une loi de 1992 a essayé de redessiner le statut de gouverneur civil, ajoutant à ses fonctions de représentant du gouvernement une nouvelle compétence, celle de favoriser une coopération appropriée entre les divers services locaux de l'État, sous les orientations de leurs ministres respectifs. L'emprunt au modèle du préfet français était visible, et avait pour but d'apporter un nouvel élan à l'institution. Mais il était déjà trop tard : cet essai a échoué et tout le monde a continué de regarder le gouverneur civil comme une entité anachronique, attendant le coup de grâce que sa consécration constitutionnelle rendait pourtant difficile.

Toutefois, soit par inertie, soit par peur des conséquences sur le processus de régionalisation, aucune des révisions successives de la Constitution n'a fait disparaître la norme transitoire intéressant les gouverneurs civils. Et l'atmosphère de crispation politique qui a accompagné la crise des finances publiques à partir de 2010 a éloigné la possibilité de nouvelles réformes constitutionnelles, faute d'accord entre les grands partis.

Ce blocage constitutionnel n'a pas empêché le gouvernement, fin 2011, d'employer une solution pour le moins surprenante. Invoquant une économie directe de 3 millions d'euros (!), le volontarisme gouvernemental en la matière s'est traduit par la révocation de tous les gouverneurs civils et par l'approbation de lois attribuant à d'autres organismes toutes les compétences qui appartenaient à cette institution. Bref, la poste de gouverneur civil n'avait plus ni titulaires, ni compétences. Le gouvernement semblait fier de cet œuf de Colomb, malgré la stupéfaction des constitutionnalistes. Mais dans un pays en proie à la crise économique, la sort des gouverneurs civils semblait loin de mériter une attention prioritaire. Dans l'indifférence générale, quelques voix isolées ont dénoncé une grave violation de la Constitution. Mais cette question de la

constitutionnalité de la réforme n'a même pas été portée devant la Cour Constitutionnelle.

Et ce fut tout. Les gouverneurs civils n'ont pas été proprement supprimés *de jure*, mais ils ont disparu *de facto*. Et jusqu'à la proposition inattendue de la Ministre, personne ne semblait avoir remarqué, et encore moins pleuré, la disparition des gouverneurs civils.

Les ministres disposent maintenant de voies d'intervention au niveau local simplifiées, à travers les services déconcentrés de leurs ministères respectifs, sans intervention d'un agent politique de deuxième rang, dénué de qualifications spécifiques. Les municipalités locales ont vu disparaître avec satisfaction une entité qui disposait, bien que nominale, de quelques pouvoirs de tutelle administrative. Enfin, en ce qui concerne les citoyens, cela induit surtout pour eux un changement d'interlocuteur administratif, ce qui semble d'autant moins important que beaucoup de demandes peuvent être traitées par internet.

C'est pourquoi, lorsque le nouveau gouvernement socialiste, appuyé par l'extrême gauche, s'est engagé à revenir sur un grand nombre de mesures du gouvernement précédent en proclamant un retour au respect absolu de la Constitution, rien n'a bougé à cet égard. La vacance des postes a perduré, ainsi que la législation organisant le transfert des compétences des gouverneurs civils : pas un mot sur le sujet... Ce consensus entre deux exécutifs qui divergent sur presque tout est passé inaperçu. Il semblerait que les partis attendent seulement que l'atmosphère politique soit moins crispée pour lancer la révision constitutionnelle qui régulariserait l'extinction du gouverneur civil. Quant à la Ministre qui appelait de ses vœux le retour des gouverneurs civils, elle a été démise de ses fonctions.



La réforme territoriale de l'administration publique en Hongrie

Viktória LINDER

MAÎTRE DE CONFÉRENCES

UNIVERSITÉ NATIONALE DU SERVICE PUBLIC EN HONGRIE, BUDAPEST

Depuis le changement de régime, au début des années 1990, l'administration publique territoriale hongroise n'a cessé d'évoluer. Cette évolution constante s'est accélérée sur la base de nouveaux concepts après 2010, lorsque le Parlement a décidé de

redistribuer les tâches et les compétences entre l'administration de l'État et les gouvernements locaux et de réorganiser la structure de l'administration de l'État au niveau local.

Le gouvernement souhaitait soumettre les différents types d'organes à une réglementation uniforme et à une gestion unifiée. Les mots clés de la réforme de l'administration publique ont été formulés en 2011 dans les programmes *Zoltán*