

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

RAPPORT D'ENSEMBLE

PRÉSENTÉ PAR L'INSPECTION GÉNÉRALE
DES SERVICES ADMINISTRATIFS

1944

48926
F 40 D 48

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR



RAPPORT D'ENSEMBLE

PRÉSENTÉ PAR L'INSPECTION GÉNÉRALE
DES SERVICES ADMINISTRATIFS

1944

RAPPORT D'ENSEMBLE

de

L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le Rapport d'ensemble présenté par l'Inspection Générale des Services Administratifs pour 1944 est publié en conformité du décret du 20 décembre 1907 dont les dispositions reprises par les règlements d'administration publique des 16 janvier 1920 et 19 janvier 1923 et incluses au statut de l'Inspection Générale en date du 1^{er} février 1941 (art. 12) prescrivent :

« Pour chacun des services ou catégories d'établissements
« ayant fait l'objet des tournées d'inspection annuelle, un
« rapport d'ensemble est élaboré par le Comité de l'Inspection
« Générale. Ce rapport est publié, soit intégralement, soit par
« extraits, au *Journal officiel* ».

Il traite des questions suivantes :

- I. — La Région administrative page 9
- II. — La comptabilité-matières des services de police — 117
- III. — Le personnel communal... .. — 145

Il a été délibéré et adopté les 15 et 16 juin 1944 par le Comité composé comme suit :

MM. DEQUIDT (Président);

SARRAZ-BOURNET, CAPART, BRETON, AUZENAT, LACAISSÉ,
WUILLAUME, BANCAL, PETIT, Inspecteurs généraux;

MM. PINATEL, GINOLHAC, BARDON, CARAYON, PIERSON,
Inspecteurs des Services Administratifs.

La Région administrative

Rapporteur :

M. AUZENAT, Inspecteur général

AVERTISSEMENT

Le rapport consacré à "La Région administrative" présente la synthèse d'une partie essentielle des travaux accomplis par l'Inspection Générale des Services Administratifs au cours des années 1942 et 1943.

L'impression en était achevée lors des glorieux événements qui ont libéré Paris et permis l'installation, dans la capitale, du Gouvernement provisoire de la République.

Bien que ces circonstances aient atténué dans la forme sa valeur d'actualité, ce rapport n'en présente pas moins une mise au point de la question régionale, envisagée dans sa technicité administrative, à la veille de la libération et constitue, de ce fait, un document pouvant servir de base d'étude pour la reconstitution de l'administration française.

C'est à ce titre que sa publication a semblé garder de l'intérêt.

LA RÉGION ADMINISTRATIVE

Les questions gouvernementales n'entrent pas dans la vocation normale des corps de contrôle.

Aussi, en faisant suivre les travaux qu'elle a consacrés, l'année dernière, à l'organisation et au personnel des préfectures départementales, d'une inquisition dans le domaine régional qui en est le prolongement naturel, l'Inspection générale des Services Administratifs n'a-t-elle pas entendu prendre position dans l'inépuisable débat qui, depuis 1850, oppose les partisans du « Régionalisme », géographes et philosophes, économistes et sociologues, écrivains, félibres et politiciens aux défenseurs de l'œuvre centralisatrice du 1^{er} Empire.

Faut-il parer, d'ailleurs, du nom de régionalisme cette ébauche de réforme administrative que les contraintes de l'occupation ont imposée au pays ?

Le Régionalisme, tel que l'entendent ses promoteurs, eût exigé, en premier lieu, de refaire, à rebours, cette « Révolution du territoire » qu'accomplit, selon Mignet, la loi du 22 décembre 1789, sinon pour supprimer tout à fait le département, du moins pour en réviser les limites là où l'expérience d'un siècle et demi aurait pu en démontrer l'arbitraire.

Tout au moins eût-il motivé le regroupement dans un cadre homogène des circonscriptions territoriales très diverses dans lesquelles s'exercent aujourd'hui les activités économiques et sociales et s'exécutent bon nombre de services publics : enseignement ; justice civile et administrative ; administration militaire ; mines ; postes ; eaux-et-forêts ; agriculture et génie rural ; administration pénitentiaire..., etc.

Il eût conduit, en outre, à définir l'autonomie de la Région dans ses rapports avec l'Etat et les groupements inférieurs, à lui donner un Conseil, une Assemblée et des Services spécia-

lisés, à la doter de la personnalité morale et d'un budget, afin d'en faire une véritable collectivité de droit public.

Enfin, à cet ensemble de mesures, serait venu s'ajouter un système de décentralisation transférant à de nouvelles assemblées locales une partie des attributions du pouvoir central car « le Régionalisme — a-t-on dit — ne serait qu'un mot trompeur » s'il ne comportait une certaine autonomie des provinces dans « des domaines précis et des limites fixes ».

Aucun de ces traits essentiels n'est apparu dans l'organisation nouvelle que la France a reçue au lendemain de l'armistice.

Dès l'abord, cette organisation a été dominée par deux préoccupations apparemment contradictoires.

En premier lieu, l'Etat devait se rénover en s'adaptant aux besoins modernes. Il devait donc céder à l'expansion qui, peu de temps après l'institution du département (la loi créant les ressorts des Cours d'Appel est du 27 ventôse an VIII) incitait les services publics à en élargir le cadre* pour développer leur action dans une circonscription plus étendue. Il ne pouvait davantage méconnaître le rayonnement territorial, légalement acquis, des Chambres régionales d'agriculture, des Comités régionaux d'arts appliqués et des Régions économiques où se groupent les Chambres de Commerce.

Mais, d'autre part, à une heure dramatique de notre histoire, dans le bouleversement général de nos institutions, il fallait éviter de porter atteinte à une armature implantée dans le sol depuis 150 ans, en conservant le département, devenu, par l'effet des lois décentralisatrices du XIX^e siècle, une personnalité vivante, dotée d'un patrimoine moral et matériel, en même temps qu'un rouage essentiel, solidement articulé dans la structure politique et administrative du pays.

* Dès 1808, le territoire de la France était divisé en 27 divisions militaires, 27 Légions de Gendarmerie, 16 cohortes de la Légion d'honneur, 28 conservations forestières, 27 ressorts de Cour d'Appel et Sénatoreries, 27 académies.

Il comprenait en 1930 : 27 ressorts de Cour d'Appel, 17 régions académiques, 18 régions militaires, 21 légions de gendarmerie, 23 ressorts de Conseils de préfecture, 14 circonscriptions pénitentiaires, 17 régions postales, 12 régions radio-phoniques, 14 régions agricoles, 35 conservations forestières, 31 circonscriptions du génie rural, 11 inspections divisionnaires du travail, 15 arrondissements minéralogiques, etc.

Sous l'empire de cette double nécessité, le printemps de 1941 a vu éclore, à quelques jours de distance, deux conceptions : la Province et la Région administrative. Dans le même mois d'avril 1941 sont intervenues, en effet, la nomination de la Commission du Conseil National chargée de délimiter les futures provinces, et la promulgation de la loi portant création des premières préfectures régionales.

C'était bien un réseau de provinces correspondant aux divisions naturelles du territoire que, dès l'armistice, le Gouvernement avait entendu superposer au cadre départemental.

Les déclarations gouvernementales faites à la presse et à la Chambre de Commerce de Lyon en 1940 et 1941, les directives données au Conseil National le 19 Août 1941 envisagent, en effet, la création de « vingt régions ou provinces constituées par 3, 4 ou 5 départements », de façon à devenir des « centres de coordination, d'information et d'action ». A leur tête sera placé un *Gouverneur* aux pouvoirs étendus, assisté d'un *Conseil provincial* nommé sur sa proposition et rassemblant « les forces spirituelles, morales, intellectuelles et économiques de la province ».

Un *Comité de Gouvernement* groupera au chef-lieu les principaux chefs de service ; une *administration provinciale* sera constituée par des « collaborateurs peu nombreux et de qualité », sans dépenses nouvelles.

Telles sont les grandes lignes de l'organisation sur lesquelles le Conseil National a été appelé à délibérer au cours des sessions qu'il a tenues à Vichy en mai et en août 1941.

Pratiquement, elles ne pouvaient être que très partiellement traduites dans la réalité.

Une délimitation provinciale rationnellement établie ne pouvait s'accommoder des contraintes de la ligne de démarcation ni de l'incertitude qui pesait sur le tracé des futures frontières. Les servitudes de l'occupation obligeant à mobiliser toutes les ressources nationales réclamaient un pouvoir fort ; elles s'opposaient, par là même, à la décentralisation qui eût conféré à la Province la personnalité morale, l'autonomie administrative et financière à défaut desquelles elle n'est pas concevable.

Loin de s'orienter vers le régionalisme l'évolution a donc conduit à un étatisme de plus en plus accusé. Jamais l'éco-

nomie n'a été aussi étroitement dirigée. Jamais depuis l'Empire, la police n'a pénétré aussi profondément dans le domaine de l'autonomie communale ni étendu aussi loin l'emprise du pouvoir central.

Le projet gouvernemental d'organisation provinciale a dû céder aux circonstances ; à plus forte raison, le régionalisme qui, formant un tout indivisible, eût entraîné, avec des transformations profondes dans les institutions politiques et la refonte du système électif des assemblées locales, un bouleversement incompatible avec la situation administrative du pays.

Cette situation imposait une solution d'attente, contenue dans des limites plus modestes. La loi du 19 avril 1941 l'a donnée en instituant la *Région administrative* et les *préfets régionaux*.

S'efforçant de concilier « des circonstances exceptionnelles et des besoins permanents » cette loi, selon son exposé des motifs, ne prétend promouvoir qu'une simple et provisoire « expérience » dont la portée ne dépassera pas les affaires de police et les questions économiques.

Elle se borne à interférer entre l'Etat et le département un échelon intermédiaire, la Région, dans le but essentiel d'en faire un « centre coordinateur, à la fois pour l'information du Gouvernement, le règlement sur place de certaines affaires, et l'exécution des directives gouvernementales ».

Aux *circonstances exceptionnelles* répond l'idée de la *concentration du commandement*. Absorbé par les négociations diplomatiques les plus délicates, soumis par l'adversité à une contestation permanente de son autorité, exposé à voir ses ordres contrecarrés et à subir des pressions de toute nature, le Gouvernement doit se contenter de donner des directives générales sur les tâches essentielles, sans prétendre pouvoir administrer le pays à travers les départements ni exercer une action directe sur 90 préfets.

Mais, dans le même temps, il a *besoin d'être minutieusement informé* ; car c'est dans le menu détail et l'extrême diversité des situations locales, c'est en face des interprétations variables

et parfois contradictoires des *feldkommandanturen* présentes sur place que s'élèvent les difficultés qu'engendre chaque jour la réduction progressive de nos ressources et de nos matières premières. C'est sur le plan local que ces difficultés doivent se résoudre, car c'est là que les engagements obtenus à Paris des autorités allemandes trouvent leur champ d'application.

L'organisation départementale n'était plus adaptée à cette exceptionnelle et toute récente complexité, chaque préfet ne pouvant, évidemment, réagir pour son compte et dans sa sphère limitée, selon les inclinations personnelles de son tempérament de son caractère et de ses conceptions. Une *étroite coordination* était nécessaire afin de maintenir l'unité de vues et de directives gouvernementales.

La création des Préfets Régionaux répond à ce triple objet : concentration - information - coordination.

Plutôt qu'une mesure de décentralisation née d'une libre évolution dans la voie du régionalisme, la loi du 19 avril 1941 apparaît donc, primordialement, comme une combinaison de centralisme et de déconcentration échafaudée sous la contrainte de nécessités occasionnelles et dominantes.

Elle offre, ainsi, toute la fragilité des systèmes de transition sujets à profondes retouches.

Cependant, cette précarité ne suffit pas à la définir, car son exposé des motifs la présente « sous le double aspect du provisoire en ce qui concerne la délimitation des régions et de la *durée* en ce qui touche les principes de l'organisation du « pays ».

De même qu'elle doit faire face à des « circonstances exceptionnelles » elle prétend répondre à des « *besoins permanents* » établir les bases d'une réforme durable, et traduire ainsi « une « idée fondamentale maintes fois exprimée par le Chef de « l'Etat, qui ne recevra sa pleine application qu'une fois le pays « doté de ses institutions définitives ».

L'essai tenté prétend donc valoir pour l'avenir et renfermer des virtualités dont dépendent la structure politique, sociale, économique et administrative de la France renaissante.

Il n'est pas indifférent, dans ces conditions, d'examiner à la lumière des enquêtes sur place de l'Inspection générale, les enseignements qui s'en dégagent et les résultats qu'il a donnés.

C'est l'objet de cette étude qui sera présentée sous les rubriques suivantes :

I. — Circonscriptions territoriales.

II. — Le Préfet régional.

NATURE DE SES POUVOIRS ;

RELATIONS D'AUTORITÉ :

avec le préfet délégué,

avec les préfets des départements,

avec les chefs de service régionaux.

III. — Les collaborateurs du Préfet régional.

1° LE DIRECTEUR DU CABINET RÉGIONAL ET SES SERVICES.

(SECRÉTARIAT RÉGIONAL. — SERVICE RÉGIONAL
D'ŒUVRES SOCIALES).

2° L'INTENDANT DE POLICE.

3° L'INTENDANT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.

4° LE PERSONNEL D'EXÉCUTION.

IV. — Les dépenses régionales.

DÉPENSES SOUMISES A RÉPARTITION.

DÉPENSES NON SUSCEPTIBLES D'ÊTRE RÉPARTIES.

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DE LA RÉGION ET SES MODALITÉS
POSSIBLES.

V. — Conclusions.

I

Circonscriptions territoriales

Dominée par le « respect qui s'impose pour l'actuel édifice administratif » la loi du 19 avril 1941, sans toucher au cadre territorial existant, s'est proposé simplement de grouper les départements selon leurs affinités, « de par leur situation géographique, leur production, leur population », laissant à des décrets ultérieurs le soin de délimiter les nouvelles régions administratives.

Ces décrets sont intervenus en deux temps :

La réforme a porté, tout d'abord, sur l'ancienne zone non occupée.

Six régions y ont été établies avec, pour capitales, Clermont-Ferrand, Limoges, Lyon, Marseille, Montpellier et Toulouse, par décret du 19 avril 1941. Par la suite, trois d'entre elles (Lyon, Montpellier et Toulouse), furent légèrement modifiées suivant décrets des 26 avril et 24 septembre 1941. Enfin certains pouvoirs des Préfets régionaux furent conférés aux Préfets des Alpes-Maritimes (Loi du 29 novembre 1941) et de la Corse (Décret individuel du 26 avril 1943).

Dans un second temps, (Décrets des 30 juin — 18 juillet et 26 août 1941) furent créées onze régions en zone occupée, dont la dernière à Lille, par décret du 9 septembre 1942.

La composition des régions, qui ne s'est pas modifiée depuis lors, est la suivante :

ZONE SUD

Région de Clermont-Ferrand.....	{ Puy-de-Dôme - Cantal - Haute- Loire - Parties non occupées de l'Allier et du Cher.
Région de Limoges.....	{ Haute-Vienne - Creuse - Corrèze - Parties non occupées de la Vienne, de l'Indre-et-Loire, de l'Indre, de la Dordogne et de la Charente.

Région de Lyon	{ Rhône - Loire - Ain - Isère - Savoie - Haute-Savoie - Drôme - Ardèche - Parties non occupées de Saône-et-Loire et du Jura.
Région de Marseille	{ Bouches-du-Rhône - Var - Basses- Alpes - Hautes-Alpes - Vaucluse - Gard.
Région de Montpellier	{ Hérault - Lozère - Aveyron - Aude - Pyrénées-Orientales.
Région de Toulouse	{ Haute-Garonne - Tarn - Tarn-et- Garonne - Lot - Lot-et-Garonne - Ariège - Gers - Hautes-Pyrénées - Parties non occupées des Basses- Pyrénées, des Landes et de la Gironde.
Alpes-Maritimes.	
Corse.	

ZONE NORD

Région d'Angers	{ Maine-et-Loire - Loire-Inférieure - Mayenne - Sarthe - Partie occupée d'Indre-et-Loire.
Région de Bordeaux	{ Parties occupées de la Gironde, des Landes, des Basses-Pyrénées et de la Dordogne.
Région de Châlons-sur-Marne	{ Marne - Aube - Haute-Marne.
Région de Dijon	{ Côte-d'Or - Yonne - Nièvre - Haute- Saône - Doubs - Parties occupées du Territoire de Belfort, du Jura, de Saône-et-Loire et de l'Allier.
Région de Laon	{ Aisne - Ardennes - Somme - Oise.
Région de Lille	{ Nord - Pas-de-Calais.
Région de Nancy	{ Meurthe-et-Moselle - Meuse - Vosges.
Région d'Orléans	{ Loiret - Eure-et-Loir - Loir-et-Cher - Parties occupées du Cher et de l'Indre.

Région de Poitiers	{ Vienne (occupée) - Deux-Sèvres - Vendée - Charente-Maritime - Charente (occupée).
Région de Rennes	{ Ille-et-Vilaine - Côtes-du-Nord - Finistère - Morbihan.
Région de Rouen	{ Seine-Inférieure - Eure - Calvados - Manche - Orne.

Cette répartition territoriale appelle spontanément une *première remarque* : la *Région Parisienne* en a été exclue.

Cependant l'extension de la banlieue de Paris a, depuis longtemps, accusé l'anachronisme du tracé qui délimite les départements de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne.

Dans ces circonscriptions satellites, les cantons de la périphérie, avec leur forte densité urbaine et industrielle, sont entrés dans l'orbite de la capitale tandis qu'ils demeurent administrativement unis à des territoires purement agricoles. L'encerclement que dessine, autour de Paris, le contour annulaire du département de Seine-et-Oise ajoute à cette anomalie.

Fatalement, à raison même de cette endosmose, les réformes administratives qui intéressent ces départements devaient ressentir l'influence du régime spécial de la ville de Paris et du département de la Seine. Et de fait, ce n'est pas d'aujourd'hui que l'administration générale, l'assistance, l'urbanisme, la coordination des services communaux d'intérêt commun, le régime des octrois, l'organisation des transports, celle de la police, posent chez eux, devant le problème de la régionalisation, des données particulières et parfois contradictoires, qui s'accroissent difficilement des solutions relativement simples qui ont pu être adoptées pour le reste du pays. La forte concentration, par exemple, qu'exige l'organisation de la police contredit les vues des urbanistes qui préconisent un éclatement en étoile du département de Seine-et-Oise ouvrant jusqu'au cœur de Paris, cité gouvernementale réduite à ses limites métropolitaines, la pénétration rayonnante de larges voies de verdure.

Cependant une Commission d'Etudes avait été constituée, au sein du Conseil National, afin d'examiner les moyens d'adapter la Région Parisienne à l'organisation nouvelle.

Dans sa séance inaugurale du 5 février 1942, cette Commission s'est prononcée en faveur de l'intégration des trois départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne dans le système général de régionalisation. Elle a consacré plusieurs séances à l'examen du projet préparé dans ce sens et révisant, notamment, la circonscription administrative du département de la Seine.

Le principe posé sur le plan provincial prévoit, semble-t-il, la création d'un Gouvernement de Paris et d'un Gouvernement d'Ile-de-France, séparés administrativement et territorialement distincts, le Gouvernement de Paris, compris dans un rayon de 25 kms autour du centre de la capitale devant, d'ailleurs, être pourvu d'un statut particulier par une loi spéciale.

Mais aucun texte législatif n'est sorti de ces délibérations dont l'exécution a été remise à une époque plus propice aux innovations.

La future Région d'Ile-de-France est donc restée écartelée entre les départements de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne, de l'Oise et de l'Aisne dont les deux derniers ont été paradoxalement réunis à la Somme picarde et aux Ardennes champenoises pour former l'hétéroclite Région de Laon.

Deux Intendants de Police et un Intendant des Affaires Economiques ont néanmoins été installés à Versailles, auprès du Préfet de Seine-et-Oise.

En matière de police, les premiers jalons d'une organisation régionale ont été établis en conférant aux Préfets de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne les pouvoirs qu'exerce le Préfet de Police dans les communes suburbaines de la Seine. Par suite, les deux préfets intéressés sont devenus des administrateurs composites : départementaux de par leur juridiction, régionaux de par leurs pouvoirs, avec cette particularité que la concentration à Versailles des Services de police communs aux deux départements place, en fait, le Préfet de Seine-et-Marne sous la dépendance relative de son collègue de Seine-et-Oise.

Il y a là une articulation de pouvoirs assez délicate.

En second lieu, le tableau précédent permet de constater de considérables inégalités entre les Régions nouvelles.

Le projet d'organisation provinciale établi par le Conseil National en 1941, tel qu'il a été donné par la presse, permet de mesurer toute la distance qui sépare l'intention de la réalité.

L'intention était bien de restaurer avec la Province, une division naturelle « discernée par l'histoire et la géologie » et une vie locale capable de ranimer, au cœur de chaque Français, l'attachement au sol de la « petite patrie ».

La réalité met en lumière les obstacles que les circonstances ont opposés à cette conception primitive.

Les nouvelles Régions administratives ne pouvaient pas être traversées par la ligne de démarcation qui séparait le pays en deux zones soumises à des régimes différents et astreintes à une réglementation restrictive de leurs moyens de communication.

Plus étroitement encore, l'occupation entraînant la formation, au lendemain de l'armistice, de la Zone interdite Nord, rattachée à l'Administration allemande de Bruxelles, totalement indépendante de celle de Paris, avait déterminé, par anticipation, la constitution de fait de la Région Administrative de Lille, avec les deux départements du Nord et du Pas-de-Calais. Par surcroît les nouvelles Régions devaient constituer des centres de production assez denses, assez homogènes, pour permettre à chacune d'elles de trouver, dans les départements rattachés, les ressources essentielles de son ravitaillement sans dépendre trop étroitement de moyens de transport précaires.

Sous le poids de ces hypothèques sont nées des circonscriptions disparates, très inégales par leur superficie et le nombre des départements qui les composent.

Onze départements ou fractions de départements du Languedoc, de la Guyenne, de la Gascogne et du Béarn sont réunis dans la Région de Toulouse. La Région de Lyon en compte dix relevant du Vivarais, de la Franche-Comté, du Dauphiné et de la Savoie ; Dijon en compte neuf ; Marseille six ; tandis que la Région de Bordeaux se réduit en fait au département de la Gironde assorti d'un territoire régional squelettique.

De telles anomalies ne se seraient évidemment pas produites s'il avait été possible d'axer, autour de Bourges, par exemple, une Région Centrale groupant les départements du Berry et du Bourbonnais (Cher - Indre - Allier - Nièvre) ; de constituer en Région indépendante les départements de la Gascogne, des Pays Basques et du Béarn (Basses-Pyrénées - Hautes-Pyrénées - Landes - Gers) ; et d'unir à la Gironde occupée les départements de l'ancienne Guyenne situés en zone libre (Dordogne - Lot-et-Garonne).

L'Inspection Générale est trop consciente des difficultés que pose actuellement le problème des délimitations territoriales pour prétendre y apporter des solutions neuves qui exigeraient, d'ailleurs, des études approfondies.

Sa contribution dans ce domaine veut être plus modeste et se borner aux suggestions que renferment les observations recueillies sur place.

**

Doléances tout d'abord, et particulièrement vives, dans le *Pas-de-Calais*. Ce département riche producteur industriel, agricole et maritime souffre de sa subordination à l'égard du Nord. « Dans tous les domaines — déclare le rapport particulier — une opposition très nette se manifeste entre les deux départements reflétant le sentiment unanime des populations ».

Faut-il voir dans cet état d'esprit un particularisme de principe s'opposant fondamentalement à toute régionalisation ? Est-il né, au contraire, d'une application défectueuse du système régional qui, en l'absence d'interpénétration suffisante entre les deux départements, à défaut d'équitable conciliation de leurs ressources et de leurs besoins, aurait placé celui du *Pas-de-Calais* en état d'infériorité sur le plan économique et provoqué, de ce fait, de légitimes ressentiments ?

Les résultats de l'enquête sur place inclineraient plutôt à pencher en faveur de cette hypothèse. D'autant plus qu'avant la guerre, les œuvres de mutualité, les caisses d'assurances sociales des deux départements se rattachaient à Lille et que les premières manifestations de régionalisme économique avaient amené les Chambres de Commerce du Nord et du *Pas-de-Calais* à se grouper au sein d'une même Fédération.

Il est, d'ailleurs, curieux d'observer qu'à cette occasion Amiens n'avait pas voulu dépendre de Lille et était devenue le centre d'une Fédération autonome de Picardie formée par les départements de la Somme, de l'Aisne et de l'Oise.

Il est certain qu'à s'en tenir aux prémisses qui ont influé sur la délimitation des Régions Administratives, chaque département du Nord et du *Pas-de-Calais* réunirait, à lui seul, toutes les conditions d'unité géographique, de variété de production, d'importance de population nécessaires à la constitution d'une Région indépendante.

Mais semblable éventualité équivaldrait à revenir purement et simplement à l'organisation départementale.

Certaines tendances locales laisseraient entrevoir l'avenir dans un remaniement géographique de la Région de Lille. Les deux départements actuels, trop importants, pourraient être amputés d'une partie de leur territoire et un département du littoral serait formé avec les trois grandes villes de Dunkerque, Boulogne et Calais, dont la dernière ne cesse de demander d'être érigée en Sous-Préfecture.

Une vive déception s'est également manifestée dans la population nantaise au moment où le *département de la Loire-Inférieure* a été détaché de la Bretagne pour être joint à la Région d'Angers.

Historiquement la Loire-Inférieure appartenait, en effet, à l'ancienne Province de Bretagne. Et cette Province, en dépit de la frontière linguistique qui s'était établie, avec la pénétration du français, de Tréguier à l'embouchure de la Vilaine, entre Haute et Basse-Bretagne, entre Bretagne bretonnante et Bretagne gallot, avait conservé jusqu'à la Révolution une très forte unité.

Nantes, où survivent encore, si intensément, les souvenirs de la Reine Anne, prétendait au titre de capitale bretonne et rêvait de supplanter Rennes à la tête de la nouvelle Région administrative.

D'autant plus que cette institution étant, pour une large part, d'intérêt économique, le grand port fluvial de la Loire pouvait se prévaloir, sur ce terrain, d'une incontestable supériorité.

Son détachement de la Bretagne a donc laissé subsister dans l'opinion nantaise le sentiment d'une double dépossession dont la subordination à Angers n'a fait qu'aviver la rancœur.

Mais pouvait-on méconnaître, par ailleurs, les titres incontestables de Rennes, capitale de l'ancienne Généralité ?

Certes, il est de fait que Nantes fournit abondamment la Région de Rennes en produits manufacturés ; qu'elle lui offre son principal débouché de matières premières et de main-d'œuvre ; qu'elle est le centre financier de la Bretagne méridionale où sont établies 38 succursales du « Crédit Nantais » ; que l'industrie nantaise commande, enfin, toute la conserverie bretonne.

Mais des remarques analogues vaudraient pareillement pour les autres régions avoisinantes.

Porte commerciale ouverte sur l'Atlantique, à la tête de ce boulevard d'usines, de comptoirs et de chantiers que borde la Loire Maritime, Nantes est, en réalité, un marché inter-régional intéressant à la fois la Bretagne, le Val-de-Loire et la Vendée.

Cette grande ville semble devoir occuper une place à part dans l'organisation future. Une suggestion présentée, le 15 janvier 1943, par le Comité consultatif de Bretagne institué par le Préfet Régional de Rennes, a proposé d'en faire le Centre d'une Fédération économique des Provinces de l'Ouest : Bretagne - Poitou et Vendée - Maine et Anjou.

La situation particulièrement déshéritée de la *Région de Bordeaux* a déterminé son Préfet Régional à demander avec insistance le renforcement de sa circonscription et à réclamer, en particulier les départements de Lot-et-Garonne et du Gers, compris actuellement dans la Région de Toulouse.

L'intégration du Lot-et-Garonne, en restaurant une partie de l'ancienne Guyenne, renouerait la tradition historique et assurerait une heureuse économie consacrée par des courants d'échanges traditionnels.

Ce double avantage ne serait pas aussi évident pour le Gers car si l'arrondissement de Condom s'apparente à la Région de Bordeaux, le centre d'attraction des anciens arrondissements de Lectoure et de Lombez est à Toulouse.

Les rattachements demandés ne sauraient donc se justifier qu'en partie et moyennant un découpage territorial contraire aux principes de la réforme.

L'avenir indiquera, sans doute, de former la Région de Bordeaux en ajoutant à la Gironde, le Lot-et-Garonne et la Dordogne, la place la plus heureuse du Gers se trouvant dans une région nouvelle rassemblant autour de Pau les anciens territoires de Gascogne, des Pays Basques et du Béarn.

En attendant, privée d'arrière-pays, impuissante à se procurer dans les départements rattachés les ressources qui complèteraient une production agricole limitée à la culture de la vigne et des primeurs, la Région de Bordeaux souffre d'une faiblesse constitutive et d'une pauvreté économique qui, après avoir entraîné de sérieuses difficultés de ravitaillement inciterent un moment l'opinion à réclamer l'annexion de la Charente et de la Charente-Maritime, au détriment de la Région de Poitiers.

A vrai dire cette demande posait davantage une question de solidarité et d'approvisionnements interrégionaux qu'un problème de délimitation territoriale et c'est, à bon droit, sur le plan économique qu'elle a été réglée.

Mais elle vaut d'être signalée à raison de la réaction qu'elle provoqua en *Poitou*, ralliant l'unanimité des municipalités des grandes villes, des sept Chambres de Commerce et de la Corporation paysanne dans les vœux très fermes qui furent présentés pour réclamer l'intégrité de la *Région de Poitiers* et le maintien de sa capitale.

Parallèlement, à l'appel de la « Maison des Charentes et du Poitou », organisme privé d'action régionaliste, 132 groupements comprenant les Chambres Corporatives, les Chambres d'Industrie Hôtelière, les Chambres Syndicales du Commerce et de l'Industrie, l'Union des Caisses d'Assurances Sociales, la Fédération Maritime, l'Automobile-Club, se prononçaient dans le même sens.

Un tel ensemble révèle l'accord qui s'est établi du premier coup entre les aspirations locales et l'harmonieuse organisation d'une région unissant une riche et longue bande côtière à un arrière-pays de polyculture, en un territoire varié où s'échangent les produits du sol et de la mer.

La *Région de Châlons*, formée de la Marne, de la Haute-Marne et de l'Aube, offre, elle aussi, un heureux exemple d'homogénéité historique, politique et économique. A un moindre degré, car il lui manque, pour reconstituer tout à fait l'ancienne province de Champagne, le département des Ardennes.

Ce département, en majeure partie champenois, a été uni à l'Aisne, à l'Oise et à la Somme qui appartiennent à l'Île-de-France et à la Picardie, pour composer, autour de Laon, un ensemble régional assez disparate.

L'importance du département des *Alpes-Maritimes*, son caractère particulier, son éloignement interdisant un rattachement trop étroit à Marseille ont été reconnus par lettre du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Finances en date du 10 décembre 1941.

Ce département compte, en effet, plus de 500.000 habitants. Son chef-lieu est à 200 kms de Marseille. Les particularités de sa population et de sa langue, ses richesses climatiques qui en font un centre attractif de tourisme plaident contre tout rattachement à une autre région.

Il a donc paru nécessaire de lui assurer une certaine autonomie et d'accorder à son administrateur des pouvoirs régionaux.

Cependant des objections décisives de politique étrangère empêchaient de contenir le champ d'action de ces pouvoirs dans les seules limites de la circonscription départementale.

D'autre part, il était difficile, sans risquer un bouleversement inopportün, de donner satisfaction aux demandes locales qui suggéraient la création, autour de Nice, d'une région nouvelle groupant tous les départements unis par les liens de solidarité économique et touristique c'est-à-dire les Alpes-Maritimes, les Basses-Alpes, la Corse, une partie des Hautes-Alpes et du Var.

Aussi les rapports entre le Préfet régional de Marseille et le Préfet de Nice ont-ils été longtemps réglés, de façon fort empirique, par des décisions fragmentaires qui, tout en évitant de constituer une Région indépendante, ont conféré au Préfet de Nice des pouvoirs régionaux.

Ces pouvoirs furent caractérisés par une extrême disparité du triple point de vue de leur nature, de l'autorité délégatrice et de l'étendue de juridiction.

En vertu de l'arrêté ministériel du 9 juin 1941, le Préfet des Alpes-Maritimes a obtenu la plénitude des pouvoirs de police dans les deux départements des Alpes-Maritimes et des Basses-Alpes et l'Intendant de Police en résidence à Nice jusqu'alors rattaché à la Région de Marseille a acquis ainsi pleine et exclusive compétence pour ces deux départements.

Par contre, la loi du 8 novembre 1941 a placé à Nice, sous l'autorité du Préfet, un Intendant adjoint des Affaires économiques tenant ses pouvoirs par délégation du Préfet des Bouches-du-Rhône et ne les exerçant que dans le seul département des Alpes-Maritimes.

Ces différences de situation entre les deux Intendances n'ont pas été sans compliquer l'exercice du contrôle économique dans les Basses-Alpes.

Au surplus, les attributions et la compétence disciplinaires accordées au Préfet par la loi du 29 novembre 1941 ont été limitées à son département et au seul exercice du droit de suspension des fonctionnaires pour motif d'ordre public.

Du côté des Services régionaux, même diversité. On y trouve :

— Un directeur de la Propagande relevant du Préfet des Alpes-Maritimes pour les trois départements des Alpes-Maritimes, des Basses-Alpes et des Hautes-Alpes, bien que ce dernier échappe totalement à la compétence du Préfet.

— Un Inspecteur général de la Production Industrielle, nommé par arrêté du 15 juin 1942, pour les deux départements des Alpes-Maritimes et de la Corse.

— Un Ingénieur des Ponts-et-Chaussées nommé Commissaire des Travaux pour la Région de Nice sans que le territoire de cette région ait été défini.

Enfin, il a été créé, à Nice, un Comité régional de Tourisme indépendant de celui de Marseille.

Conformément au principe de la loi du 25 août 1941, qui réclame une complète identité entre les circonscriptions territoriales des Services et les limites de la Région, une discipline commune a été recherchée, sur la base de la juridiction des services de police, par le rattachement du département des Basses-Alpes au département des Alpes-Maritimes. Mais cette solution n'a pas été durable. Les circonstances ont conduit à

revenir au système initial et à replacer les Alpes-Maritimes dans le cadre de la Région de Marseille, le Préfet de Nice n'étant plus, désormais, régional que de nom. En particulier, l'arrêté du 9 juin 1941 qui avait conféré des pouvoirs spéciaux de police au Préfet des Alpes-Maritimes a été abrogé par arrêté du 1^{er} juin 1944.

**

En définitive, les inévitables imperfections du nouveau système régional appellent encore bien des retouches. Mais celles-ci supposent un régime de liberté et une refonte de l'institution s'étendant à toutes les régions.

Tout au moins, sans préjuger de l'avenir, semble-t-il dès maintenant établi que les rectifications nécessaires ne pourront être opérées sans modifier çà et là les frontières départementales. D'ailleurs, le projet d'organisation provinciale du Conseil National n'a pu éviter cette solution pour treize départements (Aisne, Hautes-Alpes, Aude, Charente-Maritime, Drôme, Gard, Isère, Landes, Haute-Loire, Lot-et-Garonne, Lozère, Saône-et-Loire et Yonne).

En tous cas, dès à présent, deux améliorations semblent réalisables.

La première rattacherait le département des Ardennes à la Région de Châlons-sur-Marne.

La seconde organiserait cette Région des Alpes Françaises si ardemment souhaitée en Dauphiné et en Savoie et, par surcroît, si nécessaire pour alléger la région pléthorique de Lyon.

Avec la masse de ses dix départements semée de grandes agglomérations urbaines, avec sa population qui dépasse 4 millions d'habitants, la Région de Lyon est, pour l'administration régionale, une charge démesurée qui exige une tâche écrasante et très délicate dans tous les domaines.

Cependant, sur le plan économique, la Région des Alpes est depuis longtemps constituée. La XIII^e Région économique, établie à Grenoble, groupe, depuis de longues années, les cinq départements dauphinois et savoyards (Isère, Drôme, Hautes-Alpes, Savoie, Haute-Savoie).

Dans leur aspect industriel ces cinq départements ont leur physionomie propre. Leurs activités diffèrent essentiellement

de celles des bassins lyonnais et stéphanois. Le régime du travail n'y est en rien comparable avec celui de l'agglomération lyonnaise. Toute l'industrie dérivée de la houille blanche regarde vers Grenoble et non vers Lyon.

Leur individualité, fortement marquée dans l'industrie touristique, s'affirme encore dans les formes de leurs exploitations agricoles, livrées à la polyculture dans les vallées et consacrées, dans la montagne, à l'élevage, aux pâturages et aux travaux forestiers.

La seule objection pourrait venir des nécessités de ravitaillement. De temps immémorial, en effet, la ville de Lyon est alimentée par les communes de l'Isère incluses dans sa banlieue. A son profit, des centres de ramassage de lait, de légumes, de produits basse-couriers, parfois même de blé ont été établis dans les cantons limitrophes appartenant aux arrondissements de Vienne et de la Tour-du-Pin.

Mais cette question est d'une toute autre nature que celle des délimitations territoriales et peut faire l'objet d'un règlement indépendant. La Région des Alpes peut être formée sans dériver le courant commercial qui draine vers Lyon, plutôt que vers Grenoble, une partie des produits laitiers et des ressources d'élevage des deux Savoies. Il suffirait, semble-t-il, pour ne pas tarir les sources de l'approvisionnement lyonnais, de fixer au taux des quantités présentement acquises les impositions agricoles qui devraient demeurer, en tout état de cause, à la charge de la nouvelle région.

Le Préfet Régional

Nature de ses pouvoirs

Le Préfet Régional, a-t-on dit, « n'est qu'une première esquisse de ce que seront les Gouverneurs de Province dans la France de demain ».

Cette définition, malgré sa prudence, paraît encore dépasser les intentions qu'annonce l'exposé des motifs de la loi n° 1.768 du 19 avril 1941 instituant des préfets régionaux. « N'affecter en rien les prérogatives du Gouvernement ; ... n'instituer des organes administratifs que dans les domaines où le besoin s'en fait particulièrement sentir : ceux de la police et des affaires économiques » ; telles sont les limites modestes où la réforme a voulu se contenir.

A vrai dire, de même qu'il serait difficile d'entrevoir les perspectives de futures provinces dans ces groupements disparates que forment présentement les régions administratives, de même serait-il téméraire de vouloir discerner dans l'actuel Préfet régional la préfiguration d'un Gouverneur. « La dénomination de Province — a-t-on justement écrit — indique que le Gouverneur mis à la tête de la division naturelle n'aura pas seulement à gérer des intérêts, mais à diriger les esprits ».

Le Préfet régional n'en est pas encore là. Bien loin de prétendre en faire un Gouverneur, le législateur n'a même pas voulu le constituer en sur-préfet, puisqu'il prescrit de le choisir, non pas en considération de sa valeur personnelle ou de ses mérites administratifs, ni même en raison de sa classe ou de son ancienneté, mais simplement « *en fonction de la ville de sa résidence* ». Si bien qu'on a pu voir, assez paradoxalement, des préfets départementaux surclasser leur préfet régional. Assez nombreux étaient déjà, au moment de l'armistice, les préfets de 3^e classe nouvellement promus dans des préfectures de 1^{re} classe devenues, par la suite, sièges de région. Le Préfet régional de Laon, par exemple, fut longtemps de 2^{me} classe tandis que les Préfets des Ardennes et de l'Oise,

rattachés à sa région, appartenaient respectivement à la hors-classe et à la 1^{re} classe.

En somme le législateur s'est clairement refusé à introduire un grade nouveau dans la hiérarchie préfectorale. Il a entendu simplement confier aux préfets de certains départements, en dehors d'une mission générale assez vague d'information et de coordination, des pouvoirs spéciaux en matière de police et d'économie.

Ces deux termes ne vont pas, d'ailleurs, sans quelque contradiction car l'on voit mal comment le Préfet Régional pourrait remplir cette mission et exercer ces pouvoirs sans que les préfets départementaux lui soient, en quelque matière, subordonnés.

En tout cas, l'institution du Préfet régional ainsi comprise semble répondre davantage à des préoccupations de commodité immédiate qu'à des spéculations ayant quelque valeur d'indication pour l'avenir.

C'est essentiellement une mesure pratique destinée à faciliter et à rapprocher l'action du gouvernement en province et qui n'est même pas de la déconcentration ; qui est même à l'opposé de la déconcentration car, pour doter le Préfet régional de ses pouvoirs spéciaux, il a fallu en dessaisir les Préfets départementaux, tandis que de ses propres prérogatives, le pouvoir central n'abandonnait, lui-même, à peu près rien.

**

Ce n'est pas davantage un système d'autorité s'articulant dans une organisation vraiment régionale et entraînant des rapports hiérarchiques solides et précis.

La loi a créé un administrateur hybride : départemental et régional tout à la fois.

Départemental au premier chef. — Car c'est en cette qualité qu'il reçoit son investiture régionale. En premier lieu, en effet, le Préfet régional est nommé Préfet d'un département nommément désigné et, « en cette qualité », Préfet régional de la Région correspondante.

Il est donc, d'abord, Préfet de droit du département siège de Région, avec les mêmes attributions et prérogatives, la même compétence générale que les Préfets départementaux, tuteur des communes et représentant du département en même temps que représentant de l'Etat.

Régional en second lieu. — Strictement, dans ce second domaine, il joue le rôle exclusif de représentant de l'Etat, ne pouvant évidemment avoir reçu mission même implicite de représenter une circonscription qui n'a pas de personnalité morale.

Il ne reçoit, d'autre part, qu'une compétence d'attribution limitée par des lois spéciales à la police (Loi du 23 avril 1941) aux affaires économiques (Lois des 20 mai et 25 août 1941). Donc il ne lui appartient pas, notamment, de régler sur le plan régional, les affaires administratives qui intéressent d'autres départements que le département chef-lieu.

Devant cette dualité d'attributions, à s'en tenir aux textes précédemment étudiés, à considérer les conditions de nomination du Préfet régional et les limites de ses pouvoirs spéciaux excluant toute autorité hiérarchique en matière administrative et politique, on serait tenté de conclure que sa vocation proprement régionale n'est que l'aspect secondaire et, en quelque sorte, accessoire de ses fonctions d'administrateur du département chef-lieu.

Celles-ci seraient-elles donc l'élément primordial de son autorité ?

La pratique ne permet pas de résoudre aussi catégoriquement cette question de prédominance.

Non seulement les fonctions départementales ne sauraient absorber le Préfet Régional au point d'entraver son action et d'affaiblir la valeur de son autorité sur le plan de la Région ; elles ne doivent pas davantage, notamment en matière économique, l'astreindre à une vue trop exclusive des intérêts de son propre département, au risque de l'empêcher d'apprécier, en toute équité, les besoins des autres circonscriptions et ceux de la Région tout entière.

Le législateur semble, d'ailleurs, dès l'origine, avoir voulu laisser au Préfet Régional lui-même le soin d'accentuer, selon ses conceptions personnelles, devant les circonstances et les données locales, l'une ou l'autre forme de son autorité.

C'est d'abord, en lui permettant de déterminer, par arrêté soumis à l'approbation du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, l'étendue des attributions et des pouvoirs de tutelle qu'il entend conférer au Préfet délégué, institué par le décret du 18 juillet 1941 et chargé de le seconder dans l'administration du département chef-lieu (arrêté du 28 février 1942).

C'est, encore, en multipliant les délégations qu'il lui est loisible de consentir aux Préfets départementaux, à ses Intendants, et aux Chefs régionaux de Services économiques que la loi du 25 août 1941 (art. 4) a placés sous son autorité.

Du reste, à mesure que l'organisation de la Région administrative s'est établie, on a vu cette tendance de la législation se préciser et se conjuguer avec l'évolution des méthodes gouvernementales pour aboutir au double résultat d'affirmer la supériorité hiérarchique du Préfet Régional et de lui reconnaître, au-delà des étroites limites de ses pouvoirs spéciaux, une compétence s'étendant à toutes les formes de l'activité publique. Parallèlement, le Préfet Régional n'a plus été considéré seulement comme représentant de l'Etat ; il a pris vraiment figure de représentant de la Région.

Tout d'abord, en effet, à la suprématie déjà inscrite dans les textes d'institution, vis-à-vis du Préfet délégué et des Chefs régionaux de Services économiques se sont ajoutés des pouvoirs disciplinaires. Le Préfet régional a reçu de la loi du 11 août 1941 le droit de suspendre, pour des motifs d'ordre public, les fonctionnaires et agents de l'Etat, des départements, des communes et établissements publics et de proposer à leur rencontre, l'application de la loi du 17 juillet 1940.

En outre, une prérogative essentielle de l'autorité hiérarchique lui a été accordée avec le pouvoir de noter annuellement les préfets départementaux (Circulaire ministérielle n° 72 du 8 avril 1942).

Mais c'est surtout le développement des contacts directs entre membres du Gouvernement et préfets régionaux qui a contribué à élargir singulièrement la notion de compétence de ces derniers et à leur faire reconnaître implicitement la qualité de représentants des intérêts régionaux.

A s'en tenir à la loi du 25 août 1941, ces contacts eussent été assez espacés et retenus dans une technicité fort étroite. L'article 6 de cette loi avait, en effet, prévu que, tous les deux mois au moins, les « Secrétaires d'Etat économiques », le Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et les Préfets régionaux ou les Intendants économiques devaient se réunir pour fixer « les attributions respectives des administrations centrales et des préfectures régionales ». Très vite, au cours de ces conférences spécialisées, le débat s'est élevé d'un simple partage d'attributions aux grandes questions sociales et financières.

Parallèlement, au Ministère de l'Intérieur, à Paris et à Vichy, se sont organisées sous la présidence du Chef du Gouvernement et en présence des Secrétaires d'Etat intéressés, de larges consultations où des problèmes beaucoup plus vastes, touchant la politique et l'administration générale du pays, ont été étudiés.

Les Préfets régionaux n'y furent pas simplement appelés à recevoir du Gouvernement des directives, avec mission de les transmettre aux préfets départementaux. Ils n'ont pas seulement pris une part active aux délibérations. Ils ont été consultés, préalablement, sur l'ordre du jour, et amenés ainsi à réunir, avant chaque séance, leurs préfets départementaux pour décider des questions d'ordre purement régional à faire inscrire aux débats.

De la sorte leur autorité hiérarchique s'est consolidée, tandis que s'établissaient, entre le Gouvernement et les Régions, de fréquents et larges échanges d'informations et d'instructions où, par la force des choses, s'est affirmé de plus en plus le caractère spécifiquement régional de l'autorité confiée aux Préfets des départements chefs-lieux.

Cette évolution a singulièrement élargi la portée primitive et apparemment restrictive des textes. Il n'est plus question, aujourd'hui, de contester au Préfet régional le droit de représenter la Région au même titre que l'Etat et d'avoir, dans sa circonscription, une compétence générale.

Cependant cette possession d'état n'est pas encore passée absolument dans les textes. De ce fait, les rapports hiérarchiques restent imprécis et incohérents.

Certaines administrations centrales se tiennent sur la réserve.

Dans le nouveau cadre régional, le chef se désigne et s'impose, avant tout, par son ascendant personnel.

Rapports d'autorité

RELATIONS AVEC LE PRÉFET DÉLÉGUÉ

Très claire, du moins, du point de vue hiérarchique, est la situation du *Préfet Délégué*, que le décret du 18 juillet 1941 a placé sous l'autorité directe du Préfet régional pour le seconder dans l'administration du département siège de Région.

Mais très variable aussi à raison de l'entière latitude que laisse au Préfet régional l'arrêté ministériel du 28 février 1942

au moment de définir les attributions et pouvoirs de tutelle qu'il entend conférer à son collaborateur.

Evidemment la délégation sera d'autant plus étendue que le Préfet régional sera plus largement déterminé à s'abstraire de ses préoccupations d'administration départementale pour se consacrer davantage à l'administration de la Région. Et, selon les cas, le Préfet délégué tantôt sera le véritable préfet du département chef-lieu, tantôt jouera, auprès du préfet régional, un simple rôle d'adjoint qui réduira d'autant celui que le Secrétaire général exerce habituellement dans le cadre du département.

Dans l'application les enquêtes de l'Inspection Générale n'ont permis de relever qu'une seule Région, celle de Laon, où la formule de délégation ait vraiment reçu, dès l'origine, son expression la plus extensive. — Le Préfet délégué en a recueilli la plénitude des prérogatives et des pouvoirs qui appartiennent aux Préfets départementaux et a été ainsi placé exactement à leur rang. Le Préfet régional n'a pas hésité, d'ailleurs, à illustrer ses intentions de la façon la plus frappante en transportant le siège et les services de la Préfecture régionale à Saint-Quentin et en signifiant à la population, par la voie de la presse locale, son désir formel de ne recevoir aucune communication intéressant l'administration du département de l'Aisne.

Cas isolé — Dans trois autres Régions : Angers, Dijon et Rennes, où la conception régionaliste rencontrait, cependant, une égale faveur, la délégation consentie au Préfet délégué a dû comporter quelques réserves : le personnel préfectoral, l'administration de la ville chef-lieu et de son agglomération ; les relations avec la commission administrative, les affaires financières importantes.... Ou bien, elle est restée assez souple pour pouvoir devenir, selon le tempérament du Préfet régional et le degré de confiance accordé à son collaborateur, soit extrêmement large, soit des plus limitées.

A Orléans, l'arrêté de délégation n'a pas conféré en bloc toutes les attributions concernant l'administration du département et les pouvoirs de tutelle. Il contient, au contraire une énumération précise et détaillée de toutes les catégories d'affaires traitées par chaque division et chaque bureau de la Préfecture du Loiret pour fixer en définitive celles qui relèveront du Préfet délégué. Le Préfet régional s'est réservé les

questions sociales (Charte du Travail — Pupilles de l'Assistance publique — Colonies de vacances), les projets de travaux publics, de reconstruction immobilière et d'urbanisme, la lutte contre le chômage.

D'autres (Bordeaux) se réserveront le personnel des Administrations publiques, les affaires d'occupation, les réquisitions — les questions juives — la circulation — le contrôle des carburants.

L'ampleur et la diversité de ces énumérations montrent l'hésitation que les Préfets régionaux éprouvent à se dessaisir de leurs attributions départementales.

Il est assez significatif de constater cette appréhension à Toulouse même où l'action coordinatrice du Préfet régional s'est pourtant si largement exercée dans les départements relevant de sa juridiction, jusqu'à organiser, bien avant la loi du 19 avril 1941, des conférences interdépartementales qui connurent grand succès.

Dans cette circonscription, non seulement le Préfet régional a tenu à conserver le contrôle des affaires de la ville de Toulouse et de son ravitaillement, mais, plus généralement encore, l'arrêté de délégation lui a permis d'évoquer par décision spéciale toute affaire l'intéressant et a obligé le Préfet délégué à lui en référer avant toute décision administrative importante. Le rôle du Préfet délégué a été ainsi réduit à celui d'un Secrétaire général ayant autorité sur le département à l'exception du chef-lieu et celui du Secrétaire général s'est amenuisé en conséquence.

En définitive, pour la quasi totalité, les Préfets régionaux restent résolument attachés à leurs prérogatives départementales et leur tendance est de ne consentir, sur ce point, que des délégations très limitées.

Telle a été la situation constatée à des degrés divers à Bordeaux, Clermont-Ferrand, Châlons-sur-Marne, Lille, Limoges, Marseille, Poitiers et Toulouse.

L'attachement aux anciennes habitudes administratives ne suffit pas à expliquer cet état d'esprit. Certains, pour le justifier, invoquent à la fois les termes même de leur décret de nomination d'où résulte, en premier lieu, leur qualité d'administrateurs départementaux et la commodité pratique de pouvoir disposer du département siège de Région comme « département-témoin » ou « département-pilote ».

D'autres font valoir, par surcroît, des circonstances parti-

culières qui donnent, il faut le reconnaître, beaucoup de force à leur argumentation.

De ces circonstances doivent rester évidemment hors de discussion celles qui tiennent étroitement à la période exceptionnelle que traverse actuellement notre pays.

Telle est la situation, par exemple, à Lille où le groupement des deux départements du Nord et du Pas-de-Calais en zone interdite Nord rattachée à l'administration militaire allemande de Bruxelles entraîne des conditions d'administration particulière se prêtant mal à ce que le Préfet Régional se dessaisisse des fonctions départementales qu'il exerçait bien avant l'institution de la Région administrative.

Plus normalement, bien des Préfets régionaux peuvent faire valoir que la charge d'administrer le département chef-lieu est hors de proportion avec l'expérience qu'il est raisonnable d'attendre d'un Préfet délégué nouvellement promu.

D'autant plus que, dans la plupart des nouvelles Régions administratives, le département siège de Région, la ville chef-lieu et son agglomération tiennent une place primordiale qui laisse bien loin derrière elle les départements rattachés.

Le département de la Gironde et l'agglomération bordelaise, placée dans une position excentrique, plaque tournante des communications de tout le sud-ouest, riche marché de vins et centre de négoce colonial avant la guerre, forment les pôles essentiels d'une région fort pauvrement constituée par ailleurs,

Le département du Puy-de-Dôme, avec la ville de Clermont-Ferrand peuplée de près de 100.000 habitants, domine considérablement toutes les autres collectivités similaires de la région.

Et que dire de Toulouse, de Lyon, de Marseille ?

Dans tous ces postes, quelle que soit leur valeur individuelle, les Préfets délégués, à raison de leur inexpérience ou de leur classe hiérarchique, sont dans l'impossibilité d'exonérer le Préfet Régional des difficultés locales qui l'absorbent et l'empêchent de se consacrer à sa tâche régionale. Le sentiment des Préfets régionaux est unanime sur ce point.

Il faut convenir, dans ces conditions, que *l'institution du Préfet délégué n'a pas atteint son but*. Et elle ne l'a pas atteint parce que, dès l'origine, ce but était illusoire ; le Préfet

délégué n'est pas en situation d'administrer seul le département chef-lieu comme l'avait prévu l'arrêté ministériel du 28 février 1942.

Ce *vice d'origine* constitue, précisément, l'un des plus sérieux obstacles à la mise en place d'une organisation régionale rationnelle.

Il empêche les Préfets régionaux de se dégager de leurs attributions départementales. D'où ces conséquences :

Tout d'abord les services administratifs de la Région restent plus ou moins fusionnés avec les bureaux de la Préfecture chef-lieu et, en particulier, il n'y a qu'une séparation toute théorique entre les cabinets du Préfet régional et du Préfet délégué. Il arrive même que ce dernier soit appelé, tout à fait en dehors de sa compétence réglementaire, à étendre son action administrative sur le plan régional, sous prétexte qu'étant le remplaçant naturel du Préfet régional en cas d'absence, il ne peut se contenter de s'intéresser aux questions régionales par intermittence. En somme une situation d'adjoint dans les deux domaines départemental et régional.

Cette confusion s'aggrave de ce que la pénurie de locaux a empêché le plus souvent d'installer la Préfecture régionale dans des bâtiments indépendants.

Le public ne fait plus, dès lors, aucune différence entre les services de la Région et ceux du département. Il continue, comme par le passé, à s'adresser au Préfet régional pour le règlement de questions locales qui devraient normalement relever du Préfet délégué, si ce n'est même du Secrétaire général. Ainsi, les attributions s'entremêlent, les responsabilités se déplacent, et les valeurs hiérarchiques se dégradent dans un désordre qui dérouté toutes les notions rationnelles d'autorité.

En second lieu, le cumul des fonctions régionales et départementales, outre qu'il exige des Préfets régionaux une tâche écrasante, nuit à l'efficacité de leur action en matière économique en ce qu'il les expose à être suspectés de favoriser leur propre département. Ce sentiment a été constaté nettement par les Inspecteurs généraux en divers départements et il a pris même une acuité très vive dans le Pas-de-Calais où, par défaut d'organisation régionale, les groupements économiques estiment n'avoir retiré de la réforme administrative « qu'un état de subordination défavorable à leurs intérêts ».

En définitive, l'organisation actuelle ne permet pas au Préfet

régional de s'abstraire complètement de toute préoccupation départementale pour se consacrer sans arrière-pensée aux intérêts de la Région.

Elle ne répond donc plus à l'évolution qui a été constatée dans les relations entre le Gouvernement et les Préfets régionaux et qui tend, de plus en plus, à étendre la compétence de ces derniers au delà des limites d'attributions fixées par les lois spéciales.

De fait, dans la pratique, quel que soit le désir personnel du Préfet régional de mettre en œuvre une conception franchement régionaliste de ses pouvoirs, il se sent retenu par les conditions mêmes de sa nomination et les responsabilités qui en découlent. Et ces responsabilités lui semblent d'autant plus impérieuses que l'importance administrative du département chef-lieu dépasse de plus loin celle des départements rattachés. En conséquence, il est exceptionnel qu'il consente au Préfet délégué une délégation assez étendue pour placer ce débutant sur le même rang que les Préfets départementaux.

La situation du Préfet délégué varie donc d'une Région à l'autre sans donner jamais à son titulaire cette administration complète du département chef-lieu pour laquelle il a été institué.

Il serait souhaitable de sortir de l'empirisme confus et assez anarchique qui en résulte et qui s'oppose au développement normal de l'organisation régionale.

Le moment semble venu d'arriver, sur ce point, à des définitions légales plus précises et de fixer, une fois pour toutes, le point de vue du Gouvernement.

La seule solution claire paraît être d'exonérer le Préfet régional de l'administration du département chef-lieu et de confier celle-ci sans aucune réserve à un préfet recevant même rang et mêmes attributions que les préfets départementaux.

La notion de délégation disparaîtrait donc et le haut personnel préfectoral ne comprendrait plus, en conséquence, que des Préfets régionaux et des Préfets départementaux.

Evidemment, cette solution s'opposerait à ce que l'administration d'un département siège de Région fût, à raison de l'importance de cette circonscription, confiée désormais à de jeunes préfets nouvellement promus et les postes de ce genre devraient comporter l'attribution d'une classe au moins égale.

sinon supérieure, à celle du préfet départemental du grade le plus élevé.

Outre qu'elle favoriserait le développement régionaliste et rendrait le Préfet régional à sa vocation normale, cette solution établirait un ordre plus rationnel dans la hiérarchie du corps préfectoral. L'adjuvat place, en effet, l'actuel Préfet délégué sur un plan intermédiaire entre le Sous-Préfet et le Préfet départemental, dans la situation d'une sorte de super-Secrétaire général. Logiquement ce rang ne le désigne, ni pour administrer la circonscription la plus importante du chef-lieu, en cas de délégation générale, ni pour suppléer le Préfet régional en cas d'absence ou d'empêchement, car, en ces circonstances, il pourrait être appelé à donner des directives à des préfets départementaux d'une classe supérieure à la sienne.

Il est d'ailleurs typique de constater que, dans l'état actuel de la législation, aucun préfet régional ne se soit cru autorisé à régler cette question de suppléance dans son arrêté de délégation. Le décret du 18 juillet 1941 et l'arrêté ministériel du 28 février 1942 sont, il est vrai, muets sur ce point et aucun texte ne l'a ultérieurement résolue.

Simplement, au cours de la conférence tenue à Vichy le 29 mai 1942, les Préfets régionaux se sont accordés à reconnaître que, dans la double éventualité de l'absence momentanée du Préfet régional ou de la vacance momentanée de son poste, « malgré les difficultés qui peuvent résulter de « la différence de classe entre le Préfet délégué et les préfets départementaux, il paraît souhaitable que le Préfet « délégué soit chargé de la suppléance ».

Toutefois le Préfet délégué n'est pas le suppléant obligé du Préfet régional. Et celui-ci serait fondé, semble-t-il, par extension du décret du 27 mars 1942 qui règle les questions de suppléance sur le plan départemental, à déléguer, en cas d'absence ou d'empêchement, l'administration de la Région « à l'un des fonctionnaires de l'administration préfectorale en résidence dans le département ».

L'incommodité pratique de cette solution est évidente. Toutes ces difficultés disparaissent si l'actuel Préfet délégué disparaît lui-même pour céder la place à un Préfet du département siège de Région autre que le Préfet régional.

Par contre-coup le Préfet régional perdrait, il est vrai, ses attributions départementales. Mais cette conséquence n'est-elle pas dans la logique même de l'évolution qui doit nor-

malement conduire à une organisation complète et rationnelle de la région administrative ?

Le stade de l'administrateur bicéphale, à la fois régional et départemental, doublé d'un Préfet délégué, doit être dépassé.

Provisoirement réduit à l'exercice de ses pouvoirs spéciaux, le Préfet régional restera encore largement occupé s'il sait comprendre son rôle plus général d'animateur à la mesure qui lui a été donnée en maintes régions où les activités économiques, artistiques et culturelles ont reçu déjà un si bel élan.

Mais, évidemment, si la Région administrative doit subsister, il ne saurait être question de s'en tenir là. Sous peine de ne plus constituer désormais qu'un échelon superflu dans l'organisation administrative, la Région doit être vivifiée par une déconcentration qui permette de compléter et de renforcer les pouvoirs du Préfet régional par prélèvement sur les attributions des administrations centrales.

Ce transfert d'attributions a été, d'ailleurs, expressément prévu à l'article 2 de la loi du 25 août 1941, pour les Secrétariats d'Etat économiques.

L'extension dans tous les domaines de cette règle légale sollicite les études approfondies des Ministères intéressés.

L'Inspection générale ne peut qu'en souligner l'urgente opportunité s'il est bien dans les intentions gouvernementales de ne pas laisser périr d'anémie une réforme administrative parvenue, aujourd'hui, au point mort.

RELATIONS AVEC LES PRÉFETS

Parallèlement apparaît la nécessité d'asseoir l'autorité du Préfet régional à l'égard des *Préfets départementaux* sur une affirmation légale de sa supériorité hiérarchique.

Actuellement cette autorité est étroitement circonscrite dans les limites des pouvoirs spéciaux et ce n'est pas la simple instruction ministérielle qui donne au Préfet régional le droit d'apprécier, par ses notes annuelles, l'activité politique et administrative de ses collaborateurs qui, dans ces domaines, peut suffire, à elle seule, à imposer aux préfets départementaux un véritable statut juridique de subordination.

En fait, pour remplir sa mission générale d'animation et de coordination, comme pour prendre, dans la Région, la moindre

initiative politique ou administrative, non seulement le Préfet régional n'a reçu de la loi aucun pouvoir, mais il risque même, nous l'avons vu, de par les conditions de sa nomination, d'être placé dans une situation d'infériorité hiérarchique ruinant par avance toute notion d'autorité sur les préfets départementaux.

Au mieux aller, il ne peut agir sur ces derniers que par persuasion et faire admettre ses décisions que par voie d'accord tacite à l'extension de ses pouvoirs départementaux, au risque de voir, à chaque instant, son autorité contestée.

Très significative, du point de vue psychologique, est la situation constatée dans une Région, à une époque où le Préfet Régional se trouvait être précisément de rang sensiblement inférieur à celui de deux de ses collègues départementaux.

« La création des Préfets Régionaux — note en cette occurrence le rapport particulier — n'a pas suscité grand enthousiasme dans l'administration préfectorale. Les Préfets départementaux ont craint de subir une *capitis deminutio*. Par ailleurs, les considérations d'amour-propre et de préséances sont intervenues...

« Ceci étant, le Préfet régional a eu le souci de ne pas blesser ses collaborateurs en leur donnant, non pas des ordres certes, mais des directives personnelles en matière d'administration et de politique générales. Par ailleurs, les Préfets départementaux se sont tenus sur une certaine réserve.

« Rien n'illustre mieux ces considérations que la façon dont se déroulaient les réunions régionales. Au temps où les Préfets régionaux, et eux seuls, étaient convoqués à Paris, le Préfet régional intéressé réunissait ensuite ses collègues à son chef-lieu. Mais il se bornait à leur faire un exposé pur et simple de ce qui s'était dit à la réunion de Paris. Et parmi les quatre préfets départementaux, aucun ne demandait d'éclaircissements ou d'explications de peur d'avoir l'air de solliciter des ordres ».

Pareille situation comporte, évidemment, une première amélioration qui est à la portée de l'administration supérieure et n'exige aucune intervention de texte. C'est de nommer des Préfets régionaux de rang assez élevé pour que les relations interpréfectorales reposent sur une hiérarchie rationnelle. C'est, d'ailleurs, — il faut le reconnaître — ce que l'usage a consacré.

Mais cette mesure élémentaire serait, par elle-même, insuffi-

sante pour conférer à la haute fonction de Préfet régional tout le prestige dont elle doit être entourée, avec une autorité indiscutable dans tous les domaines. Cette autorité générale doit être affirmée par un texte.

Des remarques précédentes il serait excessif de déduire que, dans l'état actuel de la législation, les rapports hiérarchiques entre Préfets régionaux et Préfets départementaux aient pu donner lieu à de sérieuses difficultés. L'Inspection générale n'a guère relevé dans ses enquêtes que deux ou trois cas particuliers où des divergences d'interprétation de l'intérêt local aient pu faire surgir quelque complication passagère dans les rapports d'autorité. La plupart du temps, l'ascendant personnel du Préfet régional, le souci réciproque et également élevé du bien public suffisent à assurer sans le moindre heurt les subordination hiérarchiques nécessaires.

De plus en plus, d'ailleurs, les conférences qui rassemblent préfets et sous-préfets autour du Préfet régional permettent à ce dernier, avec le prestige que lui confère la mission de transmettre et d'interpréter sur place les directives du Gouvernement, de faire prévaloir sans peine son autorité.

Il est même un cas où de telles assemblées, organisées avant la loi du 19 avril 1941 pour traiter de problèmes inter-départementaux, amenèrent les préfets intéressés, non seulement à accepter le contrôle de leur futur préfet régional, mais encore à solliciter ses conseils et à le saisir spontanément de questions administratives ou d'affaires politiques délicates relevant strictement de l'échelon départemental.

Un tel résultat est évidemment exceptionnel. Il montre, cependant, à quel point le succès de la nouvelle organisation administrative est lié à l'heureux choix de l'administrateur régional.

Dans le domaine de leurs *attributions spéciales*, les Préfets régionaux ont usé de façon très différente du droit de délégation qu'ils tiennent des lois des 19 avril 1941 (art. 2) et 25 août 1941 (art. 2) pour les affaires économiques et du décret du 13 mai 1941 (art. 6) pour la police.

Sur le plan économique il y a tendance unanime à éviter toute délégation générale de pouvoirs en matière de production, de

répartition et de distribution des produits alimentaires et des denrées. Il est vrai qu'en ces points la liberté de délégation laissée aux Préfets régionaux est plus apparente que réelle car la plupart des instructions ministérielles précisent nettement, dans chaque cas, le caractère départemental ou régional du service d'exécution.

En matière de prix, les pouvoirs de taxation n'ont été le plus souvent transférés aux préfets départementaux que de façon fragmentaire, là où des usages locaux nettement caractérisés, des difficultés d'investigation ou des circonstances particulières s'opposaient à l'intervention d'une réglementation d'ensemble.

Cependant ces tendances restrictives sont justifiées par les raisons les plus contradictoires. Tel Préfet régional entend centraliser tous les pouvoirs de décision ; tel autre, à l'inverse, désire laisser aux préfets départementaux, pleine liberté d'initiative et entière responsabilité.

En matière de police, l'application de l'article 6 du décret du 13 mai 1941 qui permet au Préfet régional, « sous sa responsabilité, de déléguer aux préfets des départements de sa région « tout ou partie de ses pouvoirs de direction et d'administration « des services de police » a donné lieu à deux interprétations diamétralement opposées.

Dans quatre régions (Angers - Laon - Rennes - Toulouse) des arrêtés ou des lettres de délégation ont reconnu aux préfets départementaux le droit de conserver leur autorité et leur responsabilité traditionnelles sur tous services de police. En pareil cas, le Préfet régional gardant néanmoins une autorité et une compétence générales, n'intervient que pour compléter et coordonner le plan départemental ou pour mettre en œuvre les moyens qui excèdent ceux qui sont à la disposition normale des Préfets. Ceux-ci restent astreints au contrôle permanent et à l'obligation de rendre compte.

Partout ailleurs, le partage d'attributions prévu par le décret précité n'a pas été réalisé soit en raison de l'organisation encore incomplète des services de police au moment de l'Inspection, soit que les Préfets régionaux aient jugé inutile de donner forme réglementaire à une répartition qu'ils estiment naturelle et déjà déterminée par les situations de fait.

Dans ce dernier cas, certains ont semblé considérer que le décret du 13 mai 1941 valait à lui seul délégation tacite et qu'en toute occurrence les préfets départementaux avaient le devoir

évident d'adresser au Préfet régional, responsable du maintien de l'ordre sur l'ensemble de la Région, les communications qu'ils destinent à l'administration centrale.

Pareille interprétation est très contestable. La délégation de pouvoirs est une faculté : elle doit donc s'exprimer par un acte positif et non présumable de la volonté ; elle doit être définie dans son étendue.

A défaut de cette définition les Préfets départementaux pourraient être enclins à s'enfermer dans le cadre de leur département et à négliger l'impulsion de l'autorité régionale.

Cette autorité elle-même ne peut se concevoir sans la *subordination des autorités départementales*. C'est là une nécessité évidente sur laquelle tous les Préfets régionaux ont insisté.

Comme l'a justement remarqué l'un d'entre eux : « Tout se « tient. Les questions de police et d'économie générale ne « peuvent être résolues séparément et indépendamment de la « politique générale à suivre dans les Régions.

« Les Préfets ne peuvent être, pour le Préfet régional, des « collaborateurs fidèles en ces deux matières que s'ils sont, à « tous égards, subordonnés à celui-ci. Pour l'instant, l'autorité « du Préfet régional sur les Préfets départementaux est fondée « uniquement sur son ascendant personnel et sur une espèce « de solidarité qui fait de lui le chef de file devant les difficultés « sans cesse accrues de la tâche journalière. Mais cette autorité « ne s'exercera dans les cas exceptionnels que si l'automatisme « nécessaire est créé à l'avance à cet effet ».

Dans ce but, la législation actuelle semble devoir être complétée sur deux points.

Tout d'abord doit être expressément reconnu, pour le Préfet régional, le droit d'étendre à l'*activité politique et administrative des Préfets* le contrôle qui lui appartient déjà en matière de police et dans le domaine économique. Cette mesure serait, d'ailleurs, le complément logique de ses pouvoirs disciplinaires et du droit qui lui a été donné de noter les Préfets.

En second lieu, il conviendrait d'affirmer dans les textes que l'*autorité régionale est un relais obligatoire*, entre le Gouvernement et les Préfets départementaux, pour toute mesure de politique générale comme pour toute question administrative importante.

RELATIONS AVEC LES CHEFS DE SERVICE RÉGIONAUX

L'intérêt de cette seconde disposition déborde, d'ailleurs, très largement le cadre des relations interpréfecturales. Son extension à tous les *Directeurs, Chefs de Service et Délégués régionaux* serait d'une indiscutable opportunité.

Aux termes des lois des 19 avril 1941 (art. 4) et 25 août 1941 (art. 4), seuls, les *Chefs de service qui relèvent de ses pouvoirs spéciaux*, c'est-à-dire les fonctionnaires de police et les représentants des Secrétaires d'Etat économiques (Finances - Agriculture - Ravitaillement - Production industrielle - Travail - Communications) ont été placés sous l'autorité directe du Préfet Régional.

Mais, pour l'ensemble des services, cette autorité n'a pas encore été définie dans son principe par un texte d'une portée aussi générale et d'une aussi absolue netteté que l'article 1^{er} de la loi du 23 décembre 1940 réglant les rapports hiérarchiques entre Préfets et Chefs de Service départementaux.

Selon cette disposition, « tous les fonctionnaires qui sont « placés à la tête d'un service technique civil de l'Etat organisé « dans le département et la Région, à l'exception des magistrats « de l'ordre judiciaire, sont placés sous l'autorité personnelle « du Préfet ». Celui-ci est expressément désigné comme le « représentant de toutes les administrations publiques civiles « de l'Etat ».

Pour reconnaître au Préfet régional une autorité semblable il faudrait raisonner par analogie et prétendre tirer argument de la loi du 11 août 1941 qui soumet à son pouvoir disciplinaire tous « fonctionnaires et agents de l'Etat ». Cette argumentation ne semble pas pleinement persuasive car le droit de sanction n'est que partie du pouvoir hiérarchique.

Dans la pratique, d'ailleurs, ce droit de sanction se heurte à l'inertie délibérée si ce n'est à la réprobation tacite des administrations centrales. Une courte statistique relevée dans une Préfecture régionale est bien significative à cet égard.

Durant la période comprise entre le 1^{er} août 1941 et le 1^{er} mars 1943, 8 arrêtés de suspension concernant 2 chefs de district de ravitaillement, 1 receveur des P.T.T., 1 auxiliaire à l'Inspection du Travail, 1 agent du Contrôle économique, 2 fonctionnaires de Préfecture et 1 commis de l'Assistance publique ont été soumis pour suite à donner aux Secrétariats

d'Etat intéressés. Ils n'ont été suivis jusqu'ici que d'une mise à la retraite et d'un licenciement d'auxiliaire.

Il y a bien, également, une circulaire du Vice-Président du Conseil, en date du 20 mars 1942, où il est dit :

« Les Chefs de Service régionaux ne sont pas, comme « certains le croient encore, les représentants de leur « Secrétariat d'Etat rattachés seulement au Préfet régional « par un lien théorique de dépendance. Ils ne représentent « le pouvoir central qu'à travers le Préfet régional et par « délégation de celui-ci ; ils sont les auxiliaires du Préfet « régional pour l'application des directives ou des ordres « gouvernementaux. Le Préfet régional leur donne une délégation plus ou moins étendue, un contrôle plus ou moins « serré, suivant les circonstances et les hommes ».

Les prescriptions de cette circulaire n'ont jamais été prises au sérieux dans les administrations centrales et elles se sont singulièrement estompées aujourd'hui. Leur base légale paraît, d'ailleurs, fragile.

Faut-il donc convenir que l'autorité du Préfet régional ne dépasse pas le domaine de ses attributions spéciales et refuser ainsi de reconnaître ce premier représentant du Gouvernement comme le Chef naturel de tous les services de la Région ?

Faut-il, par conséquent, admettre qu'il ait, dans sa circonscription régionale, moins de pouvoirs qu'en son département où, du moins, la loi précitée lui confère, comme à ses collègues départementaux, une autorité générale ? Dans ce cas, devra-t-il passer par l'intermédiaire du Préfet départemental subordonné lorsque tel chef de Service résidera dans sa propre Région, hors du département chef-lieu ?

Quel sera, au surplus, le lien de subordination reliant aux divers Préfets régionaux intéressés les Chefs de service dont la circonscription, faute d'avoir été adaptée aux limites régionales, empiètera sur plusieurs Régions ?

Cette complexité a été finement analysée par M. Pierre Bouffard dans un rapport rédigé en 1942 pour la « Fondation Française pour l'Etude des Problèmes humains ».

« Sans doute, écrit M. P. Bouffard, le Préfet régional aura-t-il, comme Préfet du département chef-lieu une autorité « personnelle sur les chefs de service qui ne relèvent pas « de ses pouvoirs spéciaux lorsque ceux-ci résident au siège

« de la région, ce qui est le cas général. Mais dans quelle
« mesure un chef de service régional dont la circonscription
« excède la région administrative dépendra-t-il des Préfets
« régionaux des différentes régions où s'étend cette circonscription ? Par analogie avec les dispositions qui règlent
« les rapports entre les Préfets départementaux et les chefs
« de service régionaux de leur département, on doit, semble-t-il, admettre que les Préfets régionaux ont une autorité
« personnelle sur les directeurs régionaux ayant leur résidence
« dans les limites de la région administrative. Les dispositions
« de la loi du 11 août 1941 qui donnent au Préfet régional
« un pouvoir disciplinaire sur tous fonctionnaires et agents
« de l'Etat, semblent, d'ailleurs, impliquer cette solution.

« D'autre part, en se plaçant au point de vue administratif,
« il paraît logique d'admettre que chaque Préfet régional ait
« autorité sur les chefs de service régionaux, quelle que
« soient leurs résidences, pour les portions de leur circonscription situées dans sa région. Mais cette seconde question
« est beaucoup moins nettement tranchée que la première.

« En fait, ces situations hiérarchiques et administratives
« encore mal définies soulèvent en pratique des problèmes
« délicats.

« Les Chefs de service dont les circonscriptions ne coïncident
« pas avec les régions administratives ont souvent tendance à
« faire preuve d'indépendance vis à vis des préfets régionaux ».

Ce ne sont pas les seuls.

Ce souffle d'indépendance vient même de plus haut.

Bien des Administrations Centrales mettent à se dessaisir
de leurs attributions au profit de l'autorité régionale une
résistance voisine de l'opposition déclarée.

La déconcentration, principe fondamental de la réforme administrative et raison d'être du Préfet régional, n'est pas acceptée à l'échelon ministériel.

Les Secrétariats d'Etat économiques eux-mêmes, cependant
obligés par l'article 2 de la loi du 25 août 1941 de déterminer
par décret celles de leurs attributions « qui seront transférées
aux préfets régionaux », ne s'exécutent qu'avec une extrême
lenteur. La plupart des décrets d'application n'ont pas encore
paru.

Nombreux sont les services centraux qui continuent à
correspondre directement avec leurs représentants régionaux

à l'insu ou par dessus la tête du préfet régional et acceptent
que, de leur côté, les Directeurs régionaux entretiennent avec
eux une correspondance directe.

Le Préfet Régional est rarement informé de l'ordre du jour
des réunions auxquelles les Chefs de Service relevant de son
autorité sont convoqués à Paris sur l'initiative de leur administration centrale ; il se trouve ainsi empêché de faire
présenter ses observations personnelles et il est tenu dans
l'ignorance des décisions intervenues.

Certains ministères n'hésitent même pas à confier des
attributions d'autorité personnelle, avec pouvoir de décision
propre, à des fonctionnaires qui devraient demeurer les
conseillers techniques du Préfet régional. Le cas du Directeur
régional de la Santé, directement investi de l'équipement
sanitaire à l'échelon régional, est typique à cet égard. Les
Chefs de service sont, dans ces conditions, naturellement
portés à se considérer comme les dépositaires directs du
pouvoir central en province et à n'accorder qu'une importance
toute théorique au principe qui les subordonne à l'autorité
préfectorale.

Cette mentalité n'est pas nouvelle. Elle existait, dans les
départements, bien avant la réforme administrative, et les
Préfets connaissent depuis longtemps ce prétexte de technicité
supérieure dont s'enveloppe l'indépendance que les
représentants de certaines administrations affectent volontiers
à leur endroit.

Mais du moins, jusqu'ici, une longue tradition d'égard et de
bienséance avait-elle éliminé toute possibilité de difficultés
entre l'autorité préfectorale et les Chefs de service soumis à
son contrôle.

Il n'en est plus ainsi depuis qu'un recrutement hasardeux,
privé des garanties du concours et parfois même de l'assentiment
préalable des administrations centrales intéressées, a
placé à la tête de services nouveaux, dans des situations
matérielles qui choquent les vieux serviteurs de l'administration,
des chefs ou des délégués régionaux dépourvus de toute
expérience, de toute formation administrative et dont le sens
civique a pu même donner lieu à de graves mécomptes.

De nombreuses et très vives doléances ont été formulées
à ce sujet par les Préfets régionaux.

S'il est un domaine dans lequel l'autorité préfectorale, au
demeurant seule responsable, ne doit souffrir aucune atteinte

et doit bénéficier d'une absolue priorité c'est bien, semble-t-il, celui de la politique. Ce principe a, d'ailleurs, été vigoureusement affirmé dans les instructions que le Délégué général à la Propagande en zone occupée adressait le 3 décembre 1942 à ses Délégués régionaux. Cependant ces instructions ont été très inégalement suivies.

L'action de certains délégués a compliqué la tâche des Préfets régionaux et de leurs collaborateurs, au lieu de la prolonger et de la compléter. Des heurts se sont produits soit que l'autorité hiérarchique des préfets ait été délibérément contestée, soit même que leur action politique ait été mise en surveillance ou tenue en suspicion.

« Beaucoup de préfets, note un rapport particulier, s'estiment fort heureux lorsque l'action des Délégués à la Propagande n'est pas intempestive ou n'est pas dirigée contre eux ».

La loi récente du 26 février 1944 est venue opportunément couper court à ces difficultés.

Les Délégués régionaux à l'Information, ne seront plus nommés, désormais, qu'après avis du Préfet régional dont le contrôle et la responsabilité domineront leur activité.

Cette sage décision gagnerait à être étendue à d'autres services (Jeunesse - Sports - Mouvement prisonnier).

Mais bien plus graves, dans la mesure où elles engagent la structure de l'Etat nouveau, sont, aux dires des Préfets régionaux, les difficultés qu'engendre l'action de ces *organismes semi ou para-administratifs ou même publics* (Corporations — Comités d'organisation — Organismes de répartition — Offices) dont les dirigeants responsables ont le *caractère mixte* d'agents de la puissance publique et de représentants de la profession. Soumis à la tutelle préfectorale au premier de ces titres, ils ont tendance à s'y soustraire au second, d'autant plus volontiers que certains organismes professionnels détiennent, en vertu des lois et règlements, des pouvoirs propres. Les décisions prises par les Comités de gestion sont, en effet, exécutoires par elles-mêmes et le seul contrôle de l'Administration s'exerce par des commissaires du Gouvernement. Cependant l'expérience montre que ces décisions, trop étroitement inspirées par l'intérêt professionnel si ce n'est même par des intérêts particuliers, risquent parfois d'aller à l'encontre de l'intérêt général que l'autorité préfectorale a le devoir de faire prévaloir.

Les Inspecteurs généraux ont relevé sur ce point plusieurs

cas très significatifs qui ont motivé les protestations véhémentes de certains préfets et des réactions très vives de l'opinion locale, si facilement accessible au sentiment d'un « retour à l'oligarchie des trusts » et naturellement portée par la confusion qu'engendre le caractère mixte des organismes professionnels à rendre l'administration préfectorale responsable de leur carence ou de leur partialité.

« Plusieurs Préfets régionaux se plaignent également de « l'immixtion, dans l'organisation des services préfectoraux, « des offices de répartition, par l'intermédiaire de leurs délégués « régionaux. On demande au préfet de prêter son autorité, « voire sa responsabilité, au répartiteur, mais celui-ci entend, « en fait, rester maître de la répartition du haut en bas. Il y « a, dans cette organisation empirique, une source de conflits « renouvelés ».

« Cette situation anarchique s'aggrave encore lorsque des « organismes d'Etat eux-mêmes, tels que l'*Office National « Interprofessionnel des Céréales* adressent à leurs agents « départementaux et régionaux des instructions leur enjoignant « de ne point déférer aux ordres des Préfets tendant, par « exemple, à débloquer certaines quantités de farine, par mesure « d'ordre public. L'autorité préfectorale.... ne peut pas être « mise plus nettement en échec par des pouvoirs centraux, « de caractère technique, multipliés et cloisonnés à l'excès ».

Ainsi le mouvement hostile à la déconcentration passe par toutes les formes de l'opposition, depuis la sourde résistance d'administrations centrales jalousement attachées à leurs anciennes prérogatives, jusqu'à l'action séparée, à l'intrusion abusive et sans cohésion dans le domaine de l'autorité préfectorale et même jusqu'à la lutte ouverte des services ou des organismes nouveaux dotés de pouvoirs de décision propres.

Dans ce désordre, devant cette absence totale de coordination administrative, quelle est la position du Préfet régional ?

« Au point où il se trouve, note l'un d'eux, c'est-à-dire au « centre où se croisent les différentes impulsions données par « le Gouvernement par l'intermédiaire de ses services centraux, « la situation paraît inextricable ; souvent, les instructions « reçues se contredisent ; quelquefois, elles s'opposent radi- « calement. De nombreux services s'ignorent mutuellement ; « non seulement ils s'ignorent, mais ils se combattent, rivalisant « de toutes leurs forces afin de faire triompher le point de « vue particulier qui est le leur et qui n'est pas toujours

« conforme à l'intérêt général. Il tend à se constituer, dans
« l'Etat français, des services autonomes dont l'action se
« déroule sur des lignes parallèles qui ne se rejoignent pas.

« C'est au Préfet, dira-t-on, de résoudre ces contradictions
« et ces oppositions de points de vue et, de fait, c'est le rôle
« qu'il s'évertue à remplir dans son action quotidienne, mais,
« pour qu'il réussisse, il faut qu'il ait la confiance des admi-
« nistrations centrales qui devraient reconnaître en lui un
« arbitre sur le plan régional et départemental. On ne fait
« confiance, cependant, au Préfet que lorsque les situations
« sont devenues absolument inextricables et les problèmes
« presque insolubles ».

L'insuffisance de la déconcentration des pouvoirs centraux a donc pour première conséquence d'empêcher le Préfet régional d'exercer la mission de coordination qui lui a été confiée par la loi.

Elle entraîne encore :

- l'absence totale d'unité dans l'organisation interne des services régionaux ;
- la surabondance et l'excessive méticulosité des instructions ministérielles qui leur sont adressées.

Sur le premier point, l'Inspection générale a pu constater la diversité des situations qui sont offertes au Chef de service régional.

Tantôt ce haut fonctionnaire « coiffe » effectivement ses homologues départementaux et peut leur imposer ses directives. C'est la formule régionale pleinement acceptée.

Tantôt il a des attributions différentes de celles des directeurs départementaux. C'est le cas, par exemple, pour l'Agriculture. Le Directeur régional est chargé de la Production agricole, mais non des Services agricoles. En conséquence, il lui est bien permis de fixer et de répartir les impositions de denrées et de prescrire toutes mesures propres à développer la production, mais il n'a pas le droit de s'occuper de toutes autres questions, notamment des statistiques, et ne dispose, à cet égard, d'aucun pouvoir sur les Directeurs départementaux des Services agricoles.

Tantôt les pouvoirs de la Région et ses moyens d'exécution par rapport à ceux du département ne sont pas suffisamment définis. Et c'est ainsi qu'en matière de Ravitaillement l'accord

entre le Directeur régional et les Directeurs départementaux repose essentiellement sur les relations personnelles de ces chefs de services.

Tantôt, enfin, c'est le refus pur et simple du système régional, le maintien délibéré de l'ancienne organisation. Telle est la position, notamment, des services financiers. Tout doit être décidé et réglé de Paris. Le Directeur régional des Contributions indirectes, par exemple, ne porte qu'un titre de pure forme. Sa vocation régionale lui permet tout au plus de coordonner les questions intéressant l'attitude politique du personnel, mais elle ne lui confère aucune autorité sur les directeurs départementaux. Il est d'ailleurs le Directeur départemental du département chef-lieu. C'est un « *primus inter pares* ».

Cette situation ne va pas sans lourds inconvénients. C'est ainsi que l'Inspection générale a pu constater, dans une même Région, un manque total d'unité dans la répression des infractions à la réglementation des céréales, vins, boissons et alcools. Pour les céréales, par exemple, l'échelle des pénalités s'étageant entre 200 frs et 500.000 frs, le montant des transactions varie d'un département à l'autre dans des proportions considérables, selon la sévérité des Directeurs.

Dernière conséquence : les Services régionaux, souvent mieux placés pour juger des circonstances et des adaptations locales, sont submergés d'instructions ministérielles entrant dans un tel luxe de détails d'exécution que tout esprit d'initiative est paralysé.

D'autre part, le désir obstiné de tout régler de Paris conduit à drainer quantité d'affaires secondaires vers les administrations centrales où les services, embouteillés par l'instruction de cas d'espèce, n'ont plus le temps de réfléchir, d'orienter, de contrôler. C'est ainsi que les dossiers des demandes de dérogations spéciales relatives à l'alimentation des malades doivent être individuellement transmis au Ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement qui, dans chaque cas particulier, entend se réserver la décision.

Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce que les Chefs de service régionaux hésitent à suivre le Préfet régional et à appliquer ses directives même si elles ont été fixées, comme c'est le cas général, avec leur accord, avant d'avoir reçu les instructions de leur administration centrale. D'autant que ces décisions locales concertées ne manquent pas, habituellement,

d'être contredites par les ordres ministériels. Les chefs régionaux sont mis ainsi dans l'obligation de se déjuger malgré leurs préférences personnelles.

En définitive, à défaut de pénétration confiante entre les administrations centrales et l'échelon régional, en raison plus étroite du retard apporté à l'exécution de l'article 2 de la loi du 25 août 1941, l'insuffisance de déconcentration s'ajoute à l'imprécision du statut qui régit l'autorité du Préfet régional pour faire obstacle à l'achèvement loyal de « l'expérience » voulue par le législateur car elle entrave la complète organisation et le fonctionnement normal de la Région administrative.

Pour jouer le rôle qui lui est assigné par la réforme l'échelon régional doit, de toute nécessité, recevoir des services ministériels une part beaucoup plus large de leurs attributions et les services régionaux doivent être constitués dans une discipline commune.

Ces mesures s'imposent déjà si le Gouvernement entend que le Préfet régional soit en état d'exécuter sa mission générale de coordination. Leur utilité s'affirmerait encore davantage si le Préfet régional était exonéré de ses attributions départementales car il faudrait éviter, pour n'avoir pas voulu alimenter la Région en temps utile, de se trouver, tôt ou tard, devant un rouage tournant à peu près à vide qui risquerait de s'effriter et peut-être de fausser le fonctionnement de tout l'appareil administratif.

En fonction de ce transfert d'attributions, le statut hiérarchique du Préfet régional, actuellement confiné dans le domaine de ses pouvoirs spéciaux et reposant, pour le reste, sur son ascendant personnel et le bon vouloir de ses subordonnés, devrait être précisé et largement étendu.

Tout au moins la logique commande de donner au Préfet régional, dans sa Région, l'autorité qui appartient au Préfet dans le cadre du département, et, par conséquent, de lui subordonner expressément et sans autre exception que les magistrats de l'ordre judiciaire, tous fonctionnaires et chefs de service régionaux en résidence dans sa circonscription.

Une loi de même portée générale que celle précitée du 23 décembre 1940, concernant les pouvoirs des Préfets, serait, à cet effet, nécessaire.

III

Les Collaborateurs du Préfet régional

Encadrement - Personnel et Services d'exécution

On ne fait pas du provisoire sans chercher à limiter les frais. Le souci d'économiser le personnel a dominé l'institution de la Région administrative. Il était d'ailleurs inhérent à la nature même de l'organisation provinciale et des pouvoirs du futur Gouverneur.

« Le Chef de la Province, selon les instructions données le 18 août 1941 au Conseil National, doit gouverner plus qu'intervenir lui-même dans l'administration. »

« Il devra donc regrouper autour de lui, non pas des services administratifs, mais des collaborateurs peu nombreux et de qualité, dégagés des soucis bureaucratiques, ayant le goût des responsabilités, l'esprit d'équipe et un sens profond de l'intérêt national. »

La loi du 19 avril 1941 a répondu à ces directives en limitant à deux le nombre des collaborateurs immédiats chargés d'assister le Préfet régional dans l'exercice de ses pouvoirs spéciaux. Ce sont :

- *l'Intendant de Police*, nommé par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur,
- *l'Intendant des Affaires Economiques*, nommé par arrêté du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et du Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances.

Puis, en exécution de la loi budgétaire du 28 juin 1941 (art. 18) autorisant le renforcement du corps préfectoral, les Chefs de Cabinet en fonctions dans chaque Préfecture régionale ont été élevés au grade de *Directeur de Cabinet* (Décret du 18 juillet 1941) et ils ont été doublés (Décret du 21 mars 1942) d'un Chef de Cabinet normalement destiné au Préfet-Délégué, pour l'administration du département chef-lieu.

La réglementation a ainsi donné au Préfet régional les

moyens de constituer deux cabinets selon la dualité de ses attributions et a reconnu l'importance de celui qui doit être chargé des affaires régionales.

LE DIRECTEUR ET LES SERVICES DU CABINET RÉGIONAL

Le Directeur de Cabinet reçoit, en effet, une mission délicate qui consiste à transposer à l'échelle régionale le rôle qui incombe au Chef de Cabinet dans le cadre du département.

Aux attributions classiques de secrétariat particulier, d'affaires réservées et de représentation s'ajoute habituellement la gestion de services nouveaux : Secrétariat régional — Service régional d'œuvres sociales — Ecole régionale d'administration.

Plus amples et plus complexes sont les liaisons à assurer avec le Préfet-Délégué, les Préfets Départementaux, les Intendants et les Chefs de Service.

Aussi les Décrets des 18 juillet 1941 et 14 octobre 1942 qui ont réglementé la fonction ont-ils décidé qu'elle serait confiée à des Sous-Préfets ou Secrétaires généraux de Préfecture et que les emplois de Directeur de Cabinet déjà constitués dans certaines Préfectures non régionales par l'art. 5 de la loi du 2 novembre 1940 seraient supprimés par voie d'extinction.

N'ont été exceptionnellement maintenus jusqu'à la fin des hostilités que les emplois existant en Seine-et-Oise, dans les Alpes-Maritimes et le Pas-de-Calais.

Pour le détail la réglementation laisse naturellement au Préfet Régional le soin de fixer les attributions de son Directeur de Cabinet et, en conséquence, celles-ci varient sensiblement, en nature et en étendue, d'une région à l'autre, selon les conceptions personnelles de chaque préfet.

De ces conceptions la tendance la plus générale a déjà été indiquée. Nombre de Préfets régionaux ont tenu à conserver le contrôle effectif du département chef-lieu. A cette circonstance se sont ajoutées des difficultés pratiques telles que les mutations trop fréquentes du personnel préfectoral entraînant l'absence de Préfet-Délégué ou des retards dans les nominations de Chefs de Cabinet.

Si bien que dans six Préfectures régionales (Bordeaux, Châlons, Clermont, Lille, Marseille, Poitiers) les Inspecteurs Généraux ont encore trouvé un unique Cabinet hypertrophié

par la fusion du Cabinet régional et du Cabinet départemental. Ce qui équivaut à la disparition de fait de ce dernier organisme dont le Chef devient le simple adjoint du Directeur de Cabinet quand il n'est pas réduit au rôle de simple secrétaire particulier du Préfet-Délégué. Se retrouvent alors tous les inconvénients de l'interpénétration des deux Préfectures régionale et départementale qui ont été précédemment signalés.

Par contre, dans certaines Préfectures où l'organisation a été délibérément poussée dans un sens régional, les attributions confiées au Directeur de Cabinet révèlent d'intéressantes innovations.

C'est ainsi qu'à Rennes une impulsion remarquable a été donnée au mouvement littéraire, artistique, scientifique et folklorique. Une section spéciale dite des « Etudes et activités régionales » a été constituée, à cet effet, au Cabinet du Préfet régional. Cette section reçoit ses informations d'un « Comité Consultatif de Bretagne » doublé d'une Commission permanente qui se réunit tous les mois et dont elle assure le Secrétariat. Elle organise des expositions d'art breton, des corporations d'artistes, et, d'entente avec l'Université, des conférences à la Faculté de Rennes sur des sujets régionaux. Elle se tient en liaison avec les Sociétés d'histoire et d'archéologie locales. Elle encourage les travaux personnels intéressant l'équipement sanitaire et la lutte contre les fléaux sociaux dans le cadre de la Région. Cette initiative a donné des résultats remarquables.

Plus ordinairement dépendent du Directeur du Cabinet régional :

- le Secrétariat Régional ;
- le Service régional des Œuvres sociales.

Le Secrétariat régional a été institué par décret interministériel du 18 juillet 1941, aux termes duquel cet organisme doit comprendre, en moyenne, les emplois suivants à prélever sur les cadres des préfectures qui seront augmentés en conséquence :

- 1 chef de bureau,
- 3 rédacteurs,
- 2 commis,
- 4 auxiliaires.

Cet effectif a suffi généralement aux besoins dans les préfectures régionales où le service a été effectivement organisé.

C'est la majorité des cas, mais pas tout à fait encore la généralité car il reste quelques préfectures où les Inspecteurs Généraux ont eu quelque difficulté à établir une distinction très nette entre le Secrétariat proprement dit et le Cabinet régional. Il est sûr, néanmoins, que ce renforcement de personnel était partout indispensable afin de faire face au surcroît d'attributions que la nouvelle organisation administrative a entraîné.

Au Secrétariat Régional revient en effet la mission d'alléger le Cabinet de toutes les affaires courantes d'administration générale.

Il constitue, tout d'abord, le centre de documentation où les Préfectures départementales devront trouver les renseignements d'ordre juridique ou économique dont elles ont besoin. A ce titre, il est plus spécialement chargé de centraliser les actes administratifs régionaux ; il réunit les éléments du rapport mensuel du Préfet régional ; il établit la synthèse des rapports des Préfets, Sous-Préfets et Chefs de Service.

Il lui incombe, en outre, de préparer les tournées du Préfet régional ; d'organiser les réunions, au chef-lieu de la Région, des Préfets départementaux et celles des Chefs de service. Il entretient les liaisons nécessaires entre les Intendances et les divers services des préfectures et de l'extérieur et se tient en contact permanent avec les préfectures.

De son activité relèvent encore, normalement : l'application de la loi du 11 août 1941 relative aux pouvoirs disciplinaires du Préfet régional ; l'administration du personnel de la Préfecture régionale et la tenue des fiches individuelles correspondantes ; la gestion du matériel et du mobilier ; l'articulation avec le Cabinet du Préfet-Délégué pour la répartition du courrier entre les deux préfectures.

S'ajoutent toutes les questions spéciales que le Préfet régional estimera devoir lui confier.

Pareille tâche exige un personnel sélectionné, doué d'une culture générale, d'une formation juridique et administrative assez étendues et, à sa tête, un chef de bureau capable de s'adapter à la nature particulière des affaires régionales,

possédant des vues d'ensemble sur l'administration et une connaissance précise des services extérieurs des Ministères.

Les Inspecteurs Généraux ont rapporté, dans l'ensemble, une impression favorable sur la valeur de ce personnel qui a été choisi parmi les meilleurs éléments des préfectures départementales. Corrélativement ils ont noté le désir des préfets délégués et départementaux, privés ainsi d'une partie, et non la moins bonne, de leurs cadres et effectifs, de voir appliquer plus rapidement la disposition du décret du 18 juillet 1941 qui en prévoit le remplacement.

Le Service d'œuvres sociales doit être organisé, dans chaque Préfecture régionale, sur les crédits ouverts pour cet objet au budget du Ministère de l'Intérieur par la loi de Finances du 1^{er} octobre 1941.

Cet organisme régional est administrativement relié à un Service Central chargé de diriger et de coordonner l'action des œuvres d'entraide et d'assistance fonctionnant au profit des différents personnels d'Administration Centrale et de la Police, des Préfectures régionales et départementales, qui relèvent du Ministère de l'Intérieur.

Selon la circulaire du 19 octobre 1941, le but de l'organisation est de rendre des services et non de distribuer des secours. Son action s'étend aux familles et aux retraités.

Les emplois admis pour assurer le fonctionnement du Service dans chaque région ont été fixés par circulaire du 21 janvier 1942 à :

- 2 rédacteurs,
- 1 commis,
- 1 sténodactylographe (auxiliaire d'Etat),
- 2 assistantes sociales.

Les traitements de ce personnel sont imputés sur le budget du Ministère de l'Intérieur au même titre que ceux du personnel affecté dans les services normaux des Préfectures.

La rémunération mensuelle des assistantes sociales a été fixée au maximum de 18.000 frs à l'exclusion de toute autre indemnité que les allocations familiales, le cas échéant.

A titre de simple indication et sans intention limitative, deux circulaires des 19 octobre 1941 et 5 septembre 1942 ont tracé les grandes lignes de l'activité du service.

L'assistance familiale pourra s'exercer par la création de popotes et de coopératives ; l'aide aux familles nombreuses ou éprouvées ; l'aide aux prisonniers ; la recherche de logements ; l'organisation de colonies de vacances et de colonies familiales.

L'assistance médicale sera prévue à la fois sous forme de protection infantile (au moyen de consultations prénatales, de consultations de nourrissons, de crèches et de garderies) et par le contrôle médical des adultes (au moyen de visites médicales périodiques et gratuites et, le cas échéant, d'hospitalisations).

En vue d'améliorer les *conditions morales d'existence* pourront être créés des foyers et des cercles, des associations sportives, des bibliothèques circulantes.

Les œuvres de prévoyance (caisses de prêts d'honneur et de prêts au mariage ; caisses de secours) seront largement développées tandis qu'une Société de Secours Mutuels dotée d'un statut-type commun à toutes les régions, selon le modèle établi par le Ministère, groupera les fonctionnaires, employés et agents des préfectures et de la Police (Circulaire du 28 mai 1942).

En pratique, du fait des circonstances, ces directives généreuses n'ont pu être appliquées qu'à un rythme assez lent. La liberté d'initiative laissée aux Préfets régionaux a donné, çà et là, d'heureuses et originales réalisations. Mais, dans l'ensemble, l'inspection sur place n'a permis de recueillir encore que des résultats fragmentaires et des formules d'organisation assez variées.

Tout d'abord le Service n'était pas encore constitué ou demeurait à l'état embryonnaire dans un certain nombre de Préfectures régionales (Châlons-Clermont-Lille-Poitiers).

D'autre part la formule de son rattachement au Cabinet régional n'a pas été partout adoptée.

A Orléans, il a été placé sous l'autorité personnelle et directe du Préfet régional. A Bordeaux, au contraire, c'est le Secrétaire général de la Préfecture départementale qui le dirige. A Marseille, également, il dépend de la Préfecture départementale, mais c'est un lien purement nominal car le service fonctionne, en réalité, de façon complètement autonome, dans un immeuble indépendant, sous les ordres d'un

chargé de mission dont la compétence et le dévouement sont, d'ailleurs, remarquables. A Toulouse, il n'a pas rompu toute attache avec la Division d'Assistance de la Préfecture départementale d'où il est né.

Enfin, les disponibilités en personnel offertes par la circulaire précitée du 21 janvier 1942 ont été inégalement utilisées.

A Dijon et à Laon, où le service d'œuvres sociales n'a encore qu'une activité limitée, le Secrétariat Régional a pu le prendre en charge sans augmentation d'effectif.

A Limoges, il y a deux services : l'un destiné au personnel des préfectures, doté d'un effectif spécialisé mais réduit, et confié également au Secrétariat régional ; l'autre mis à la disposition de l'Intendant de Police pour l'ensemble des fonctionnaires et agents placés sous ses ordres et fonctionnant, assez pauvrement, avec trois auxiliaires.

A Angers où le Service a pu être longtemps géré par le Chef du Cabinet départemental avec la seule aide d'un rédacteur du Secrétariat régional, son extension est prévue sous une forme différente de celle qui est indiquée par les circulaires ministérielles. Il n'est pas envisagé de recruter du personnel administratif nouveau, mais de faire appel aux assistantes sociales des Services d'assistance départementaux, moyennant paiement d'indemnités. Tout en restant dans la limite des crédits alloués, on aurait ainsi l'avantage de disposer sur place, dans chaque département, d'un personnel plus nombreux et hautement qualifié, tout en évitant les frais de déplacements et les difficultés de transports.

C'est d'ailleurs la formule qui est, d'ores et déjà, en vigueur dans la Région d'Orléans où elle prolonge une organisation plus ancienne que les instructions de l'Administration Centrale. Le Service d'œuvres sociales, dirigé dès l'origine par le Préfet Régional lui-même, est confié à une Assistante-chef qui dispose d'un personnel administratif à la Préfecture du Loiret, de correspondants et d'assistantes sociales polyvalentes dans les départements.

Le concours des assistantes sociales des Services départementaux d'assistance est une ingénieuse combinaison qui mérite d'être retenue, après entente entre les Secrétariats d'Etat à l'Intérieur et à la Santé. Mais il ne permet que la réalisation partielle du programme d'entraide tracé par la réglementation.

D'autre part, il ne doit pas conduire à détourner le personnel

administratif de la Préfecture chef-lieu de ses attributions courantes pour le surcharger d'une tâche proprement régionale. Le même principe est valable, d'ailleurs, pour les assistantes dont la collaboration ne doit pas faire obstacle à l'exécution de leur mission normale.

Par conséquent, l'affectation réglementaire au Service régional d'œuvres sociales d'un personnel administratif spécialisé reste pleinement valable et nécessaire. Mais il pourra être indiqué d'en réduire l'effectif pour employer les disponibilités de crédits ainsi dégagées à rémunérer sous forme d'indemnités le concours des assistantes sociales des services d'assistance.

D'autant plus que les Préfets régionaux ont souvent éprouvé d'insurmontables difficultés pour recruter isolément les assistantes aux conditions prévues par les instructions alors que les organisations parallèles du Secours National ou les Services Sociaux d'entreprises privées accordent des rémunérations beaucoup plus élevées. D'autre part, le nombre prescrit par les instructions de deux assistantes par région est beaucoup trop réduit pour permettre une activité de quelque envergure.

Dans sa composition, lorsque le service aura atteint un développement suffisant, l'effectif du personnel administratif devrait enfin être complété par un expert-comptable diplômé, recruté sur contrat, pour gérer les fonds des Caisses de Solidarité et de la Société de Secours Mutuels. Cette solution s'est révélée d'ailleurs indispensable à Marseille.

Quant à l'objet même du service d'œuvres sociales, l'expérience indiquera de donner plus de souplesse aux instructions ministérielles (Circulaire N° 550 du 28 mai 1942) qui régissent la création de la Société de Secours Mutuels et des colonies de vacances qui lui sont rattachées. Bien illusoire semble, en effet, la prétention de grouper en une Société unique des personnels aussi différents que celui des préfectures et celui de la police où se retrouvent : la police d'Etat, les groupes mobiles de réserve, la Défense passive, les gardes de communications.

L'origine, le recrutement, les habitudes et le train de vie, les traitements surtout, contrastent par trop dans les deux catégories. Le personnel de police est composé en majorité de ménages jeunes, avec des enfants en bas âge ; son effectif dépasse considérablement celui du personnel administratif. En conséquence la répartition des charges est d'autant plus inégale que les fonctionnaires des préfectures paient, pour la plupart, les cotisations majorées de la catégorie A comprenant les

membres non assujettis aux assurances sociales. Ils risquent en outre, d'être mis en minorité lors des assemblées générales et de ne pouvoir faire admettre leurs aspirations. Leur adhésion demeure, dans ces conditions assez réservée.

Il paraît possible de sauvegarder l'union de principe en autorisant la création de deux sections douées de l'autonomie financière ; l'une pour la police, l'autre pour le personnel administratif, au sein de la même société.

Pour l'ensemble de l'activité dévolue au Service Social une impulsion particulièrement digne d'être notée a été constatée à Marseille, Rennes, Toulouse, Bordeaux, où des cantines, des restaurants communautaires, des foyers, des cours d'enseignement ménager sont en plein rendement.

Le Service de la Région de Rennes déborde même tout à fait le cadre fixé par l'Instruction Ministérielle du 21 janvier 1942. C'est un centre rayonnant sur toutes les activités sociales, assurant des liaisons très étendues avec la Direction Régionale de la Santé, la Délégation générale à la Famille, le Contrôle régional des lois sociales dans l'agriculture ainsi qu'avec les divers Services Sociaux et les dirigeants d'œuvres officielles ou privées.

Cette organisation a rencontré grande faveur dans le public qui a pris l'habitude de venir s'informer et demander conseil au Cabinet du Préfet régional. Là il est aiguillé vers les Services compétents et chaque affaire est suivie jusqu'à solution satisfaisante. Un véritable service public de renseignements et d'études sociales s'est ainsi constitué. Il reçoit beaucoup de visiteurs, notamment des assistantes sociales d'usines.

Ce n'est plus du tout, évidemment, le service réglementaire, strictement réservé au personnel des Préfectures et de la Police mais il y a là, peut-être, une indication intéressante à retenir pour le développement de l'organisation régionale.

L'INTENDANT DE POLICE

« Les solutions libérales qui définissaient le régime de la police et des libertés publiques ne conviennent qu'à des époques où leurs jeux ne risquent pas de mettre en péril l'ordre, fin première de toute Société » (Berthélémy et Rivero — Cinq ans de réforme administrative).

En cette considération, si étroitement adaptée à notre période troublée, la loi du 23 avril 1941, complétée par les décrets des 13 mai et 7 juillet suivants, a fortement concentré la police en étendant aux communes de plus de 10.000 habitants l'étatisation définie par les articles 104 et 105 de la Loi Municipale du 5 avril 1884 et appliquée, depuis 1851, dans certaines grandes villes de France. La Police d'Etat qui, avant la guerre, était l'exception est devenue la règle. C'est l'une des causes primordiales de l'institution du Préfet régional et de l'Intendant de Police, qu'une loi récente du 15 avril 1944, a dénommé, "Intendant du Maintien de l'Ordre".

Le *Préfet Régional* a reçu du décret précité du 13 mai 1941, avec la responsabilité générale de l'ordre dans la région, un double pouvoir :

Tout d'abord un pouvoir réglementaire qui lui permet de prendre « toutes mesures nécessaires pour prévenir et réprimer les atteintes à la Sécurité Publique ».

Ensuite, le pouvoir de diriger et de coordonner, dans les départements, l'action de tous les services de police.

De ces services : les uns, plus directement reliés à l'Intendant, *administrent* le personnel, gèrent les installations, le matériel et l'armement et ordonnancent les dépenses ; les autres, dits « *Services actifs* », immédiatement dirigés par des Commissaires de police divisionnaires, comprennent : le Service des Renseignements généraux ; celui de la Sécurité publique dont dépendent les Corps urbains de Gardiens de la Paix et les Groupes mobiles de réserve ; enfin, celui de la Sûreté avec sa Brigade judiciaire et sa Brigade économique dont la première reste à la disposition des Procureurs Généraux, sauf à recevoir des missions temporaires lorsque l'ordre est gravement troublé.

Toutefois, demeure sous l'autorité directe du Directeur des Renseignements Généraux au Secrétariat d'Etat à l'Intérieur, la Délégation régionale constituée par application de l'art. 5 de la loi n° 183 du 15 avril 1944.

L'autorité conférée au Préfet Régional absorbe donc la plupart des pouvoirs de police des Maires et des Préfets. Elle reçoit, en outre, du pouvoir central, des prérogatives hiérarchiques qui lui donnent le droit de prononcer les nominations, les affectations, les mutations, à l'intérieur de

la Région, du personnel subalterne qui constitue le « personnel régional » ainsi que le droit de sanction disciplinaire dans les limites fixées par le décret du 14 décembre 1942.

Dans l'exercice de ces attributions qu'il peut subdéléguer en tout ou en partie aux Préfets départementaux, le Préfet régional est assisté d'un ou plusieurs *Intendants de Police* qui sont « ses adjoints et ses représentants permanents » (Décret du 7 juillet 1941, art. 12).

Bien que recrutés au choix et sans conditions préalables, ces Intendants, aux termes de la loi du 23 avril 1941 (art. 5), sont fonctionnaires de l'administration préfectorale. La loi du 25 octobre 1943 leur a accordé rang et prérogatives de Préfet de 3^{ème} classe.

Leur situation administrative et leur avancement obéissent donc aux règles qui régissent l'administration préfectorale. Ils ont accès aux grades supérieurs et sont révocables « *ad nutum* ».

A l'origine le choix des Intendants s'est exercé indifféremment parmi les Sous-Préfets et Secrétaires Généraux, les officiers de terre, d'air et de mer et les techniciens de la Police Nationale. C'est uniquement sur ces derniers qu'il tend aujourd'hui à s'orienter. D'après la loi du 23 avril 1941, il y a, en principe, un Intendant par Région. Mais « ce nombre pourra être porté à deux lorsque l'importance de la Région le nécessitera » (Art. 5).

L'effectif global a été fixé primitivement à 9, pour la zone non occupée, par décret du 23 avril 1941. Corrélativement, 3 emplois de Secrétaires Généraux pour la police existant à Lyon, Marseille et Versailles ont été supprimés. Puis cet effectif a été porté à 27 par décret du 22 novembre 1941, à 32 par la loi du 3 novembre 1942, et enfin, à 38 par la loi du 25 avril 1944. Il y a, actuellement, deux Intendants dans les régions de Clermont-Ferrand, Lyon, Marseille, Orléans, Toulouse et Versailles et, en outre, des Intendants hors cadres.

En qualité d'*adjoint du Préfet régional*, l'Intendant doit suivre toutes les questions de police de la Région, en informer son chef, préparer et soumettre à son examen les éléments de ses décisions, les projets d'arrêtés et de circulaires.

En qualité de *représentant permanent du Préfet régional*, le rôle de l'Intendant, défini dans le détail par l'art. 13 du Décret

du 7 juillet 1941, peut se résumer en trois tâches essentielles : administration, coordination, animation.

La première implique le règlement de toutes les questions de personnel à tous les stades de la carrière administrative ; l'action disciplinaire ; le contrôle sur place de l'organisation et du fonctionnement des services ; la gestion des crédits.

La seconde consiste à articuler l'action des divers organismes de police, à centraliser et à exploiter leurs informations.

La troisième s'exerce par le recrutement, l'instruction, l'entraînement, et, plus généralement, par l'impulsion donnée à l'activité des hommes et des services.

Pour mener à bien cette mission l'Intendant dispose d'un Secrétariat administratif et de Services techniques et les trois Commissaires divisionnaires, chefs des Services actifs, lui servent de conseillers. Il reçoit du Préfet régional les délégations de signature nécessaires (Déc. du 7 juillet 1941, art. 12).

Pratiquement ces délégations de signature ont rarement joué. Il n'y a guère qu'à Orléans où le Préfet régional a cru devoir déléguer à son Intendant des attributions qui dépassent, d'ailleurs, la portée d'une simple délégation de signature, en lui conférant, dans le département du Loiret, les pouvoirs de réquisition des personnes et des biens prévus par la loi du 11 juin 1938 et la surveillance des camps d'internement.

Quant au partage des pouvoirs de police entre Préfets et Intendants, plusieurs Préfets régionaux ont estimé qu'il découlait naturellement de la loi du 23 avril 1941 et du décret du 13 mai suivant. D'autres ont donné aux Préfets une délégation totale et permanente de leurs pouvoirs, à la seule réserve de leur droit de contrôle et de réglementation générale.

Dans les deux cas, Préfets et Sous-Préfets ont partout conservé, dans leur circonscription, la responsabilité de l'ordre public, le pouvoir de décision et la libre disposition des forces de police. De son côté l'Intendant se spécialisait dans l'organisation et le contrôle des services.

Mais, depuis qu'il a été qualifié Intendant du Maintien de l'Ordre, cette démarcation des attributions tend à disparaître. En vertu de la loi n° 185 du 15 avril 1944 l'Intendant pourra se voir déléguer tout ou partie des pouvoirs du Préfet régional ou de « ceux des Préfets de la Région qui concernent la police de la Région ou du département, ainsi que la direction ou l'emploi

des forces de police, corps et services qui assurent la sécurité publique et la sûreté intérieure de l'Etat ».

Introduit, désormais, dans le domaine de la police active, il reçoit, par emprise sur les pouvoirs des Préfets, une vocation nouvelle qui, le cas échéant, l'autorisera à employer et à diriger lui-même toutes les forces relevant du Ministère de l'Intérieur, c'est à dire la gendarmerie, la garde mobile et la garde des voies de communications aussi bien que les Groupes Mobiles de réserve et autres formations de police plus spécifiquement régionales.

De leur côté les Préfets demeurent, selon l'art. 7 de la loi du 23 avril 1941, les chefs désignés du district de police formé en principe par leur département et des circonscriptions qui y sont incluses. Ils ont autorité sur tous services et personnels de police étatisée qui y sont affectés ou qui ont été mis temporairement à leur disposition (art. 11-16 et 17 du décret du 7 juillet 1941). Ils conservent toutes leurs prérogatives de tutelle à l'égard des maires, dans les communes où la police est restée municipale. Les Sous-Préfets possèdent, dans leur arrondissement, une autorité analogue. Les Maires sont chargés de la police des foires, marchés et autres lieux publics (loi du 23 avril 1941, art. II) et ont gardé les pouvoirs qu'ils tiennent de l'art. 97 de la loi du 5 avril 1834, à l'exception des §§ 2 et 3.

Ainsi, de plus en plus, s'affirme, dans l'organisation de la police régionale, le parallélisme de deux hiérarchies ; celle des Préfets, des Sous-Préfets et des Maires ; celle de l'Intendant et des Commissaires divisionnaires, possédant la direction absolue des services placés sous leurs ordres.

Ce ne sont pas d'ailleurs des hiérarchies antagonistes. Leur dualité, à la connaissance de l'Inspection Générale, n'a jusqu'ici apporté aucune entrave au libre exercice de l'autorité préfectorale dans les départements et les arrondissements.

Elle n'en crée pas moins une certaine dispersion du commandement et pourrait nuire dangereusement à l'action des Préfets si ces derniers n'étaient pas consultés ou informés en temps utile à l'occasion des déplacements ou des mutations des fonctionnaires de la police et plus particulièrement des Commissaires des Renseignements Généraux.

La création récente d'une Délégation régionale des Renseignements Généraux relevant directement de l'Administration Centrale accentue encore l'opportunité d'une interpénétration confiante entre les deux cadres.

Cette interpénétration, cependant, ne doit pas conduire à la confusion en portant l'Intendant à s'immiscer dans l'administration intérieure des Préfectures et notamment à prendre la direction de la Division de Police de la Préfecture chef-lieu.

Les questions de police purement administratives et, par nature, départementales que traitent les bureaux (Police de la chasse et de la pêche — Circulation sur les chemins de fer et les cours d'eau — Débits de boisson — Etablissements dangereux, incommodés et insalubres — Professions ambulantes — Etrangers — Naturalisations et passeports — Loteries — Réunions, etc) ne sauraient sans danger, échapper au contrôle direct du Préfet, du Préfet délégué ou du Secrétaire Général.

Par contre elles peuvent échapper, sans aucun inconvénient, au contrôle de l'Intendant, car, d'une part, il n'en pourrait avoir qu'une connaissance limitée aux affaires de la Division de police du département siège de région à l'exclusion de celles qui sont gérées dans les autres départements. D'autre part, on ne voit pas en quoi le pouvoir de statuer directement sur les demandes de carte d'identité d'étrangers, d'instruire des propositions d'expulsion ou d'internement, de transmettre des dossiers de révision des naturalisations peut faciliter la tâche de l'Intendant. Il s'agit, la plupart du temps, de trancher des cas d'espèce. Ce travail est, par excellence, l'œuvre des bureaux et l'autorité d'un chef de division est suffisante pour lui permettre d'endosser la responsabilité des décisions. Menée par l'Intendant une telle œuvre ne peut qu'alourdir sa tâche, la compliquer et nuire à l'exercice du commandement.

Il y a donc une démarcation à établir entre les affaires de police régionale et la réglementation que les préfectures ont normalement mission d'appliquer. Et, dès lors, se pose plus étroitement la question de l'articulation de l'Intendance avec la Division de police de la Préfecture du département siège de région.

En fait cette question n'a soulevé aucune difficulté pratique, au moment de l'organisation, lorsque la ville chef-lieu n'était pas déjà sous le régime de l'ancienne police d'Etat; c'est le cas, par exemple, de Montpellier. En cette circonstance la Division de police est passée, comme il était naturel, sous l'autorité du Préfet délégué, préposé à l'Administration du département.

Dans le cas inverse la situation était différente. Elle se

révéla même particulièrement complexe à Marseille où, à côté du Secrétaire Général pour la Police dirigeant à la Préfecture une division spécialisée à 3 Bureaux, existait, depuis le décret du 20 mars 1939, un « Directeur des Services de Police, à Marseille » ayant le grade de Préfet.

Les deux fonctions furent, tout d'abord, fusionnées en la personne d'un seul et même Directeur des services de police. Puis celui-ci devint Intendant de Police, recevant ainsi des attributions nouvelles qui ne furent pas dissociées à l'époque de ses fonctions de Directeur. La confusion qui s'ensuivit n'a pas été sans conséquences fâcheuses.

L'Administration Centrale la fit cesser en nommant un Intendant adjoint et en fixant la répartition des tâches entre les deux Intendants. Une dépêche ministérielle précisa, à cet effet, que l'Intendant adjoint devrait tenir le rôle autrefois dévolu aux Secrétaires généraux pour la police c'est à dire se consacrer essentiellement aux tâches administratives proprement dites qui rentrent dans les attributions de la Division de Police: Etrangers; passeports; administration du personnel; comptabilité. Elle ajoutait que, libéré d'une part importante de ses charges, l'Intendant pourrait mieux s'attacher à la réorganisation générale des services régionaux de police; suivre plus spécialement les questions ayant trait au recrutement, à l'instruction, aux installations; établir de fréquents contacts avec le personnel; veiller à sa formation morale; faire œuvre, enfin, de direction et de coordination.

Les premiers essais de cette formule n'ont pas été heureux. Si, à la rigueur, la décision d'appeler l'Intendant adjoint à diriger la Division de police pouvait se réclamer de certaines commodités locales, il n'y avait, par contre, aucune raison valable de confier à ce fonctionnaire l'administration du personnel et la comptabilité qui incombent normalement au Secrétariat administratif de l'Intendance régionale, ce Secrétariat ne pouvant, en effet, dépendre que d'un seul chef.

D'autre part les questions de recrutement, d'instruction, de discipline ne pouvaient être raisonnablement disjointes de l'administration du personnel, car tout se tient dans ce domaine.

La notion d'une distribution rationnelle des tâches entre services régionaux et départementaux enlevait toute raison sérieuse de maintenir sous la responsabilité d'un fonctionnaire dénommé « Intendant » des services qui, dans les autres

départements de la région, se trouvent normalement placés sous l'autorité du Secrétaire Général de la Préfecture.

La dénomination d'Intendant ayant une signification régionale, le rôle de l'Intendant-adjoint est de seconder l'Intendant tout court dans l'exercice d'attributions strictement régionales.

Si, par exception, dans une Préfecture chef-lieu de région, le volume ou l'importance des affaires de police départementales ou urbaines venait à dépasser les moyens d'action ordinaires du Secrétaire Général, mieux vaudrait rétablir l'ancienne fonction de Secrétaire Général pour la police et supprimer l'Intendant-Adjoint que de confier à ce dernier des pouvoirs qui n'entrent pas dans sa vocation normale.

En effet, à Marseille, la Division de police a été replacée sous l'autorité du Préfet délégué. C'est l'ordre logique.

Il deviendrait, en effet, impossible de mettre en cause la responsabilité que les Préfets et Sous-Préfets ont conservée dans leur circonscription s'ils étaient empêchés d'exercer leur contrôle direct sur les services de police du département.

L'Intendant ne doit donc intervenir auprès d'eux que pour leur donner l'aide technique de ses propres services et pour leur transmettre, comme représentant du Préfet régional, les directives nécessaires pour étendre, coordonner et unifier leur action sur l'ensemble de la région. Par ailleurs, lorsqu'en vertu de la loi n° 185 du 15 avril 1944, il sera appelé à prendre le commandement de forces de police excédant le cadre et les disponibilités du département, ce sera par délégation et sous la responsabilité du Préfet régional.

C'est ainsi, d'ailleurs que s'est réalisée l'unité de conception sur l'ensemble du territoire.

Jusqu'ici l'activité des Intendants a été absorbée par la mise en place de l'organisation d'Etat au Chef-lieu régional et dans les circonscriptions nouvelles.

Les installations et aménagements des commissariats et des services, le recrutement, l'instruction et l'entraînement d'un nombreux personnel, l'intégration des effectifs des anciennes polices municipales, les prises en charge de matériel et d'armement, la création d'écoles de police et de centres d'internement ont exigé un long et patient effort dont l'Inspection Générale a pu suivre, au cours de ses enquêtes particulières, l'heureux développement.

Les Intendants ont su faire preuve d'initiative, d'autorité et montré une grande ingéniosité à tirer le meilleur parti de leurs moyens au fur et à mesure de leur réalisation.

Cette période préparatoire est aujourd'hui virtuellement achevée depuis l'étatisation de la police dans la région de Lille (Loi N° 129 du 10 janvier 1944) et l'Intendance de police a pris peu à peu la structure qui, à l'échelle régionale, présente, en réduction, la réplique des services centraux.

A côté du *Secrétariat Administratif* du début comportant normalement trois services respectivement chargés du Cabinet de l'Intendant, du Personnel et de la Comptabilité, existe, depuis la loi n° 226 du 17 avril 1943, une *Direction technique* formée de trois sections : la section Bâtiments ; la section Matériel — Habillement — Équipements et Subsistances ; la section Transports.

Aux *trois services actifs* des Renseignements Généraux, de la Sûreté et de la Sécurité Publique s'est ajouté le Commandement Régional des Groupes mobiles de réserve.

Enfin *deux services annexes* : le service de Santé et le Service des Transmissions, ont été créés.

L'ampleur donnée aux Services administratifs a exigé le rassemblement rapide de cadres et d'un personnel de spécialistes assez nombreux autant que divers dans leurs origines ou chargés de mission, secrétaires archivistes, comptables, Chefs d'ateliers et magasiniers recrutés sur contrat voisinent avec des fonctionnaires et employés de préfecture.

L'INTENDANT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

La guerre avec son cortège de contraintes, obligeant à mobiliser toutes les ressources de la production, à imposer les restrictions du rationnement, à endiguer la hausse des prix, à réglementer les salaires et à multiplier, dans tous ces domaines, les contrôles de l'Etat, n'a fait que précipiter une révolution économique déjà en germe depuis 1930 et qui est l'une des bases fondamentales de l'ordre nouveau.

« Dans la faillite universelle de l'économie libérale presque « tous les peuples se sont engagés dans la voie d'une « économie nouvelle... Deux principes essentiels nous guident : l'économie doit être organisée et contrôlée. »

Ces directives, inscrites dans le message du 11 octobre 1940, motivent les pouvoirs spéciaux que les lois des 19 avril et 25 août 1941 ont conférés au Préfet régional désigné comme l'intermédiaire de l'autorité gouvernementale auprès des préfets et des chefs des Services économiques nouvellement institués dans la région.

Ces pouvoirs concentrent entre ses mains « les attributions « réglementaires des préfets relatives à la production, la « répartition et la distribution des produits alimentaires et « denrées, ainsi qu'à la fixation de leurs prix. » (Loi du 19 avril 1941 — art. 2). Ils s'accroissent de celles qui doivent lui être transférées par décrets des Secrétaires d'Etat économiques : Economie Nationale et Finances ; Ravitaillement ; Production industrielle ; Travail ; Communications ; suivant l'art. 2 de la loi du 25 juin 1941 dont l'application (comme il a été dit déjà) souffre encore d'une si fâcheuse lenteur.

Pour assister le Préfet régional dans l'exercice de ces pouvoirs, le législateur a placé auprès de lui *l'Intendant des Affaires Economiques*.

La situation de ce fonctionnaire diffère assez sensiblement de celle de l'Intendant de Police.

Tout d'abord, il est nommé par arrêté concerté du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et du Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances.

Puis il n'a pas été intégré, comme son collègue, dans les cadres de l'Administration Préfectorale ni même attaché à aucun cadre administratif pouvant offrir quelque équivalence de fonctions.

Aux termes de la loi du 19 avril 1941 (art. 3) et du décret du 15 mai 1941 (art. 2) « les Intendants des Affaires Economiques, sont recrutés exclusivement sur titres... soit parmi les fonctionnaires de l'Etat, soit parmi les personnes étrangères à l'Administration. Les fonctionnaires de l'Etat sont placés, soit dans la position de service détaché prévue par l'article 33 de la loi du 13 décembre 1913, soit, éventuellement, dans la position hors cadres lorsque cette dernière position est prévue par les règlements de l'administration ou du corps auquel appartient le fonctionnaire intéressé. »

Dans l'une ou l'autre de ces éventualités ils conservent donc leur situation et leur droit à l'avancement dans leur cadre d'origine tout en bénéficiant des avantages de leur

nouvelle fonction. Ils sont de plus garantis à la fois contre la suppression de leur service et contre une éventuelle cessation de fonctions car ces mesures ne pourraient avoir d'autre effet que de les remettre à la disposition de leur administration qu'ils peuvent d'ailleurs, sur simple demande, réintégrer à tout moment.

Les Intendants de Police n'ont que la première de ces garanties ; assimilés aux Préfets, ils demeurent, comme eux, exposés sans contre-partie à la cessation individuelle de leurs fonctions.

L'effectif des Intendants des Affaires Economiques fixé d'abord à six par décret du 15 mai 1941 a été porté successivement à seize (Décret du 4 juillet 1941) puis à vingt unités (Décret du 6 septembre 1941).

Il y a, en principe, un Intendant par Région. En outre, un Intendant a été établi à Versailles et quatre Intendants adjoints (grade créé par les lois des 8 novembre 1941 et 2 avril 1941) ont été affectés à Angers pour Nantes, à Lyon pour l'agglomération lyonnaise et à Nice.

Les attributions des Intendants des Affaires Economiques n'ont pas encore fait l'objet, comme celles de l'Intendant de Police, des définitions précises d'un texte réglementaire.

Au cours des premières conférences de préfets régionaux, les représentants du Gouvernement avaient exprimé l'intention de « laisser à l'expérience le soin d'établir la formule qui devra être généralisée ».

Et, de fait, le décret prescrit par l'art. 3 de la loi du 19 avril 1941, à l'effet de fixer le statut et les attributions des Intendants des Affaires Economiques et paru effectivement le 15 mai suivant, a bien déterminé le statut et les effectifs mais il est demeuré muet sur les attributions.

Les seules indications de principe données sur ce point se trouveraient dans une circulaire du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances en date du 26 mai 1941, qui, pour avoir été contresignée par le Vice-Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, n'en a pas cependant acquis une portée assez générale pour permettre de rallier le « concours diligent et discipliné » de tous les chefs de service régionaux.

Sans doute, dans une lettre circulaire du 30 juillet 1941, M. le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et

aux Finances a-t-il édicté, dans ce but, les prescriptions les plus formelles aux Directeurs et Chefs de Service Régionaux ou Départementaux relevant de son Administration. C'est ainsi que ces fonctionnaires ont reçu l'obligation de se tenir en rapports constants avec l'Intendant ; de donner, sauf à rendre compte, satisfaction immédiate à ses demandes de collaboration ; d'exécuter sans aucun retard les décisions urgentes qu'il pourrait être amené à prendre dans le cadre régional même si des instructions concordantes des administrations centrales ne sont pas encore parvenues.

Mais, trop évidemment, ces ordres ne s'imposent qu'aux représentants locaux du Ministère des Finances, et, à la connaissance de l'Inspection Générale, des instructions similaires ne sont pas encore sorties des autres Secrétariats d'Etat économiques.

La collaboration unanime des Directeurs et Chefs de Service régionaux serait, cependant, d'autant plus nécessaire que l'Intendant des Affaires Economiques n'a pas été assujéti à l'obligation de gérer un service d'exécution. Ses services d'exécution, ce sont, précisément, les services régionaux compétents en matière économique, car, Intendant sans Intendance, il ne dispose lui-même que d'un modeste secrétariat et de quelques chargés de mission.

Avec les divisions économiques des Préfectures les Services régionaux sont, au surplus, les sources où l'Intendant des Affaires Economiques doit puiser les informations nécessaires, au premier chef, à l'accomplissement de sa mission.

A titre d'*adjoint du Préfet régional* il doit, en effet, tout d'abord s'attacher à l'étude générale des divers problèmes de production et de distribution qui se posent dans les domaines de l'agriculture, du ravitaillement, de la production industrielle et de l'équipement national, afin d'être en mesure de proposer les solutions les mieux adaptées à la situation particulière de la Région. Il prépare en conséquence les décisions et arrêtés et veille à leur exécution.

En outre, en qualité de *représentant du Préfet régional* auprès des Préfets et des Chefs de service, l'Intendant apparaît à la fois comme l'animateur de l'action de l'Etat dans l'économie de la Région et comme l'agent de liaison et d'information chargé d'articuler, d'harmoniser cette économie, sous toutes ses formes et dans toutes ses activités particulières, avec les directives nationales.

Dans ce but, il oriente, coordonne, assure les liaisons entre départements, les relations entre Services et se tient en contact avec les organismes économiques : Chambres de Commerce, Chambres de Métiers, Organisations syndicales et Corporation paysanne.

Cependant cette activité ne doit pas être bornée par des vues trop générales et purement théoriques. Assortie du droit de prendre des décisions urgentes, elle sollicite l'intervention sur place aussi souvent que l'action directe sur les services locaux sera le moyen d'amener une solution rapide et satisfaisante.

Faute d'avoir reçu force de réglementation générale, dans la forme du décret prévu par la loi du 19 avril 1941 (art. 3) ces indications, données par la circulaire du 26 mai 1941, outre qu'elles ne semblent pas avoir recueilli l'adhésion sans réserves de toutes les administrations centrales et de tous les services régionaux intéressés, ont donné lieu, dans les préfectures régionales, à des interprétations contradictoires.

C'est l'interprétation la plus restrictive qui a prévalu dans certaines régions. Ici l'Intendant n'est qu'un conseiller technique ou, pour reprendre la définition d'un Préfet régional, « un Chef de division supérieur », un simple chargé d'études qui soumet des propositions au Préfet régional et prépare ses décisions mais n'a lui-même aucun pouvoir propre, aucune autorité directe sur les services régionaux, même sur celui du Ravitaillement. C'est, en outre, le cas échéant, un émissaire qui, au nom du Préfet régional, doit s'efforcer d'aplanir les difficultés locales.

Son rôle d'animateur, de coordinateur, il l'exerce soit par relations directes avec les Préfets et Chefs de service, soit par visites sur place, soit au moyen de conférences interdépartementales où peuvent être débattues en commun les dispositions des arrêtés à soumettre au Préfet régional. Comme représentant de ce dernier, il aura la présidence de droit des réunions de cette nature comme celle de tous Comités économiques et, en particulier, du Comité régional des Prix.

Jusque là, rien que de très orthodoxe au regard de la Circulaire interministérielle du 26 mai 1941. Mais cette

circulaire paraîtra doublement enfreinte par cette instruction d'un Préfet régional qui refuse à l'Intendance des Affaires Economiques le caractère d'un « organe d'étude » et la définit comme « une sorte de service d'Etat-majour » chargé d'animer, de coordonner et d'informer, sans empêcher, d'ailleurs, l'Intendant de faire emprise sur les attributions des divisions des préfectures pour évoquer nombre de questions économiques concernant le ravitaillement, les prix, la production des vins,

A l'opposé de cette conception restrictive, se trouve celle qui a été suivie à Angers, Laon, Rennes et Toulouse.

Elle n'admet pas, selon les termes de l'un de ses promoteurs, que l'Intendant des Affaires économiques, soit « un « simple technicien ambulant, parcourant les départements « de la Région, suscitant les initiatives, réglant les problèmes « locaux, exerçant le plus souvent son action en ordre « dispersé, situé en marge de l'organisation régionale et sans « autorité directe sur les Chefs de service régionaux ». L'Intendant, au contraire, « doit être placé au cœur même « de l'organisation régionale. Là, négligeant le détail, il ne « tend qu'à coordonner l'ensemble. Par délégation, il exerce « une autorité directe sur les Chefs de service régionaux, leur « transmettant les directives du Préfet régional et contrôlant « l'application de ces dernières ».

C'est une sorte de « *Secrétaire général spécialisé dans les « questions économiques*, occupant ainsi, sur le plan régional, « une place parallèle à celle de l'Intendant de Police ».

L'organisation de l'Intendance des Affaires économiques de Rennes offre l'exemple typique de l'application de cette formule autoritaire poussée jusqu'à l'absolu.

Véritable chef de service, pourvu par délégation tacite d'un pouvoir propre et chargé de déterminer lui-même les modalités d'exécution de la politique économique dont le Préfet régional se contente de tracer les directives, l'Intendant domine de son autorité tous les services départementaux et régionaux (Ravitaillement — Production agricole et industrielle — Travail — Transports) jusqu'à ceux de l'Orientation professionnelle et du Tourisme.

Vis-à-vis des Préfets cette autorité lui donne le droit de diriger, de coordonner, de contrôler, et, au besoin, d'évoquer les affaires traitées par les divisions économiques et

sociales des Préfectures. Aucune question économique ne doit être traitée par un préfet départemental, même au cas d'ordre urgent venant d'un Ministère, avant accord préalable, pris au besoin par téléphone, avec l'Intendant.

Dans le département siège de région, les rapports entre le Préfet délégué et l'Intendant sont précisés plus étroitement encore. Si la 4^{ème} Division de la Préfecture d'Ille-et-Vilaine est restée organiquement rattachée au cadre départemental, si elle ne reçoit aucun travail de l'Intendance et demeure chargée de toutes questions de sa compétence intéressant le département chef-lieu, elle n'en est pas moins placée plus strictement encore que les divisions correspondantes des autres préfectures, sous le contrôle de l'Intendant à qui le Chef de Division est tenu de rendre compte, périodiquement, de la marche de son service. Le Préfet délégué conserve la signature des affaires courantes, mais cette signature est soumise à l'avis conforme de l'Intendant.

En résumé, ce système place généralement toutes les autorités économiques de la Région sous le contrôle de l'Intendant et, particulièrement, permet à celui-ci d'intervenir de plus près dans les affaires du département chef-lieu qui sert, au besoin, de terrain d'essai.

Ainsi le commandement demeure fortement concentré sans perdre le contact des réalités.

Cette formule autoritaire offre d'incontestables avantages. L'Intendant voit et contrôle toutes les affaires. Une parfaite unité d'action coordonne tous les services.

Mais, par contre-coup, l'esprit d'initiative et le sens des responsabilités risquent de s'affaiblir chez les Préfets départementaux et les Chefs de service.

D'autre part, l'Intendance des Affaires Economiques est ainsi appelée à traiter un nombre d'affaires considérable, disproportionné avec ses moyens d'action et notamment avec l'effectif du personnel qui lui est ordinairement attribué. D'où la nécessité de constituer auprès d'elle un véritable service administratif doté de bureaux comparables à ceux d'une division de préfecture.

Une telle concentration du commandement implique, au surplus, de la part des Préfets départementaux et des Chefs de service, une adhésion sans réserve qui repose, essentiellement, sur l'ascendant personnel du Préfet régional.

Elle risquerait, en tout cas, de porter une atteinte injustifiée à l'autorité des Préfets et de heurter leur légitime susceptibilité si toutes précautions n'étaient pas prises pour éviter de les placer, vis-à-vis de l'Intendant, en état d'apparente subordination.

Il importerait donc que toutes instructions verbales ou écrites destinées aux Préfets leur soient transmises directement par le Préfet régional lui-même ou sous sa signature et que tous ordres d'exécution destinés aux Directeurs de services départementaux soient toujours adressés aux Préfets et communiqués par eux à leurs collaborateurs.

Enfin, le système autoritaire contredirait le principe qui domine l'organisation régionale : « Le Gouverneur gouverne « mais n'administre pas » ; il transgresserait les règles tracées par la circulaire précitée du 26 mai 1941, si, poussé à l'extrême, il aboutissait à faire de l'Intendant des Affaires Economiques le chef d'un service de gestion. En créant auprès des Préfets régionaux les Intendants économiques le Gouvernement n'a pas entendu doubler d'une manière ou d'une autre les services régionaux ou départementaux existants, ni même placer ces services sous la tutelle directe de l'Intendant. Celui-ci n'a pas de pouvoirs propres à leur égard ; il ne tient son autorité que de la délégation du Préfet régional et cette délégation ne saurait être générale, absolue, au point de l'autoriser à se substituer aux services d'exécution qui doivent garder la plénitude de leurs initiatives et de leur responsabilité.

En résumé, l'organisation de l'Intendance des affaires économiques est encore un domaine, où, à défaut de textes précis, les conceptions les plus divergentes se donnent libre cours.

Cependant, l'expérience acquise paraît aujourd'hui suffisante pour permettre de sortir de l'ère des tâtonnements et de fixer, selon les intentions primitives du Gouvernement, « la doctrine qui devra être généralisée », autant pour établir l'unité de structure des Intendances que pour déterminer les pouvoirs de l'Intendant.

Il n'est pas indifférent d'examiner, à cet effet, les observations que l'Inspection Générale a pu recueillir au cours de ses enquêtes dans les régions.

Dans l'exercice de leur mission d'information, le concours

que les Intendants reçoivent des Chefs de service est de valeur très inégale et dépend beaucoup plus des relations personnelles entretenues par colloques individuels ou réunions périodiques que des instructions générales.

Pleinement heureuses sont les mesures de déconcentration qui ont été prises afin de fixer le *régime des salaires*. Secondé par l'Inspecteur divisionnaire du travail qui, avant de faire ses propositions, prend contact à la fois avec les patrons et les ouvriers, le Préfet régional dispose, dans ce domaine, d'informations excellentes pour prendre ses arrêtés.

Les Préfets régionaux apprécient, d'autre part, avec grande faveur, l'aide que peut leur procurer la communication du rapport mensuel que l'Inspecteur Général de la Production industrielle adresse à son Ministère. Même note pour les graphiques du Directeur régional du Ravitaillement, pour la documentation de l'Inspecteur divisionnaire du travail et celle du Directeur régional de la Production agricole. Il est nécessaire que ces éléments, indispensables à leur propre information, leur soient généralement et régulièrement transmis.

Par contre, en matière de *fixation de prix*, l'Administration Centrale n'est pas représentée à l'échelon régional. L'Intendant doit donc suppléer par lui-même à cette carence.

Mais il n'a pas les moyens indispensables à une étude sérieuse des taxations. Il faudrait des enquêtes sur place. Ces enquêtes sont faites, actuellement par le Service du Contrôle économique qui, par le rôle même qu'il joue, se trouve à la fois juge et partie.

Ce service échappe, d'ailleurs, à l'autorité de l'Intendant et il y a là une anomalie d'autant plus difficile à justifier qu'elle entraîne un déséquilibre grandement préjudiciable à la coordination de l'action régionale.

Le contrôle économique s'exerce, en effet, avec le concours d'agents financiers et de fonctionnaires de police. Mais tandis que ces derniers se rattachent aux brigades régionales de police économique et dépendent ainsi, directement, de l'Intendant de Police, les premiers continuent à relever, sans intermédiaire, de l'Administration centrale du Ministère des Finances (Service du Contrôle des Prix).

Aussi certains Préfets régionaux n'ont-ils pas manqué de souligner que l'exercice normal de leurs pouvoirs de taxation

implique la nécessité d'avoir auprès d'eux un service spécialisé recueillant les informations d'enquêteurs sur place, choisis parmi les fonctionnaires des régies financières.

Mais, si cette proposition était suivie, la place naturelle du Service demandé se trouvant à l'Intendance, il faudrait reviser, du même coup, les attributions de l'Intendant qui, pour le moment, paraissent en principe, exclusives de tout acte de gestion.

En tout état de cause, la déconcentration en matière de prix apparait d'autant plus indispensable que les services centraux ne sont pas en état d'apprécier objectivement les données locales.

A tout le moins l'Intendant des Affaires Economiques doit être mis à égalité avec l'Intendant de Police et, à cet effet, recevoir autorité sur les services régionaux de Contrôle relevant du Ministère des Finances. Au Préfet régional reviendra la mission de coordonner, dans ce domaine, l'action de deux Intendances.

Pour remplir, d'autre part, sa tâche d'*orientation* et de *coordination*, l'Intendant des Affaires Economiques a besoin du concours loyal et sans réserves des Services régionaux. Dans l'ensemble cette condition est assez inégalement acquise des Services administratifs proprement dits.

Mais les difficultés proviennent davantage des organismes économiques dépendant directement des services centraux et dont les délégués régionaux montrent volontiers une intransigeance d'autant plus regrettable que leurs décisions dérivent souvent de conceptions trop absolues. Des erreurs, de ce fait, ont été commises, témoignant d'une méconnaissance totale des données et des possibilités d'adaptation locales accusant d'incompréhensible divergences dans les plans de répartition.

Elles tiennent, d'une part, à ce que les organismes para-administratifs ne parviennent pas à obtenir, sur le plan local, la synthèse nécessaire des informations ; d'autre part, à ce que les services centraux ne sont pas en état de réaliser, par eux-mêmes, l'harmonisation qui s'imposerait à l'échelon régional.

C'est au Préfet régional, c'est-à-dire à l'Intendant des Affaires économiques, de centraliser les informations et d'en

dégager la ligne d'action la plus conforme à l'intérêt général. Mais les pouvoirs nécessaires lui font défaut et ce n'est que par son intervention personnelle, par sa médiation entre les services centraux et les organismes régionaux, qu'il peut obtenir les corrections et les atténuations nécessaires.

En définitive, en présence des contrastes qu'offre actuellement l'organisation des Intendances économiques dans les régions, devant la pauvreté des moyens d'exécution mis habituellement à la disposition de leur chef, le moment semble venu de déférer, sans plus de retard, à l'article 3 de la loi du 19 avril 1941, et, en conséquence, de faire paraître le décret qui doit fixer « le statut et les attributions des Intendants des Affaires économiques ».

Il y a près de trois ans que la question a été réglée au profit de l'Intendant de police par les précisions très nettes du décret du 7 juillet 1941. La situation de l'Intendant des Affaires économiques mérite d'être pareillement définie.

A cet effet, les leçons de l'expérience confirment les observations déjà présentées à propos des relations hiérarchiques entre Préfets régionaux, Préfets départementaux et Chefs de service en accusant l'opportunité de déconcentrer largement les attributions des services centraux économiques au profit des préfets régionaux. Et la nécessité d'une application plus rapide et plus décidée de l'art. 2 de la loi du 25 août 1941 rejoint et renforce sur ce point celle de la mise en vigueur de la loi du 19 avril précédent.

Alors les attributions de l'Intendant pourront être définies avec toute l'ampleur compatible avec l'efficacité de sa fonction et être assorties de pouvoirs qui lui permettent, sous l'autorité et par délégation du Préfet régional ainsi que dans le respect des formes précédemment recommandées, d'obtenir des Préfectures départementales comme de tous les services administratifs ou para-administratifs une collaboration entière et sans réserves.

Parallèlement, cette expérience dont le Gouvernement attend encore l'inspiration d'une formule définitive indiquerait, dès à présent, d'atténuer la circulaire interministérielle du 26 mai 1941, dans le principe, d'expression d'ailleurs si tempérée et d'interprétation si souple, aux termes duquel « l'Intendant n'est pas assujéti aux obligations qu'impose la gestion d'un service d'exécution ».

Sans doute convient-il que ce collaborateur direct du Préfet régional ne vienne pas s'immiscer dans les affaires intérieures des services de la région et des divisions des Préfectures.

Mais, entre les conceptions antagonistes qui font de l'Intendant, tantôt un « chef de division supérieur », tantôt un véritable dictateur économique de la région, il y a place, semble-t-il, pour une solution de sagesse moyenne qui reconnaîtrait au moins à ce fonctionnaire le droit de gérer, pour son propre compte, une Intendance dotée d'un personnel et de services plus étoffés que ceux dont il dispose actuellement.

Les observations précédemment rapportées au sujet de la fixation des prix militent en faveur de ce renforcement.

Dès lors, l'Intendance pourrait ajouter à son Secrétariat trois sections respectivement chargées : de la taxation des denrées et du contrôle économique ; de la production agricole et du ravitaillement ; de la production industrielle et des transports et adjoindre, au besoin, à la première de ces sections, un petit service de contrôle sur place.

Elle reproduirait ainsi, sur le plan de la région, la structure des divisions économiques des préfectures mais avec un effectif sensiblement plus réduit et des attributions strictement spécialisées dans la synthèse de l'économie régionale.

PERSONNEL D'EXÉCUTION

Dès l'origine, la constitution des cadres et effectifs nécessaires au fonctionnement des services et Intendances des préfectures régionales a placé l'Administration devant un délicat problème de recrutement.

Il importait de trouver sans délai des chefs expérimentés et des agents d'exécution qualifiés, en dehors des règles ordinaires dont le jeu trop lent se compliquait encore des difficultés nées de l'occupation.

Il fallait, en outre, éviter d'engager inconsidérément l'avenir en créant tout de suite des emplois permanents sans connaître exactement l'extension future des attributions dans l'organisation nouvelle.

Les administrations centrales et les services extérieurs de l'Etat ne pouvaient, à eux seuls, fournir tout l'encadrement nécessaire. De son côté, le personnel des préfectures départementales n'était en état d'assurer qu'un appoint très limité, avec ses effectifs de titulaires déjà inférieurs à leur niveau numérique d'avant-guerre et, de ce fait, impuissants à assurer la surcharge d'attributions qu'imposent les circonstances sans un renforcement considérable d'auxiliaires.

L'emploi de chômeurs intellectuels groupés en « équipes préfectorales » et rémunérés par les crédits mis à la disposition des préfets régionaux par le Commissariat chargé de la lutte contre le chômage ne pouvait être qu'un palliatif aléatoire et passager. Et, de fait, l'usage en fut parfois décevant.

De ces contingences est née la décision de *recruter sur contrat*, pour les adjoindre aux fonctionnaires, des « personnes étrangères à l'Administration », qualifiées par leurs connaissances ou leur compétence particulière.

Ainsi, à la faveur de l'organisation régionale, est apparue, dans la législation, la notion de l'engagement contractuel de droit public, notion que la loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires a consacrée en reconnaissant la qualité de fonctionnaire à « celui qui, dans les cas exceptionnels où l'Administration est amenée à assurer un service « non industriel ni commercial par le moyen d'un engagement « contractuel de droit public, est lié par un tel contrat à la « personne publique dont il dépend ».

Ils ne sont, à vrai dire, fonctionnaires qu'à demi ces chargés de mission et autres spécialistes dont la réglementation autorise provisoirement le recrutement, au profit des régions, parmi les personnes étrangères à l'Administration.

Car si leur contrat vaut engagement de droit public et leur donne ainsi le statut de fonctionnaire, leur permettant notamment de relever de la juridiction administrative, il ne les préserve pas du risque de licenciement à raison de son caractère essentiellement temporaire et résiliable.

De leur côté, les chargés de mission choisis dans les cadres administratifs de l'Etat sont placés dans la position de détachement.

Les emplois régionaux ont donc été créés sous le signe de la précarité. Leurs titulaires, la région administrative

disparaissant, pourraient être, à très court délai, rendus, les uns à leur administration d'origine, les autres à la libre disposition de leur activité.

Ces emplois ont été, d'autre part, strictement limités en nombre par les textes spéciaux à la mesure des besoins jugés indispensables et immédiats.

Sous ce régime circonspect et restrictif, le personnel régional forme un corps peu homogène, formé d'éléments d'origines très diverses, sans unité de statut.

Choisis parmi les fonctionnaires d'Etat ou recrutés en dehors de l'Administration, les *Chargés de mission*, tout d'abord, apparaissent tantôt comme des techniciens isolés s'occupant d'études particulières et non intégrés dans la hiérarchie ; tantôt comme de véritables chefs de service assimilés en grade aux titulaires de postes de direction.

Leur nombre et leur situation varient selon qu'ils dépendent du Cabinet du Préfet régional, de l'Intendance de Police ou de l'Intendance des Affaires Economiques.

Le recrutement autorisé a été fixé à 50 *Chargés de mission* pour les Cabinets régionaux (Décret n° 992 du 31 mars 1942) à 40 pour les Intendances de police (Loi n° 226 du 17 avril 1943, art. 11) et à 46 pour les Intendances économiques (Décret du 6 novembre 1941).

Affectés au Cabinet du Préfet régional ou à l'Intendance de Police les fonctionnaires en service détaché reçoivent le traitement et les indemnités qu'ils percevaient dans leur cadre d'origine avec une majoration éventuelle, pour frais de service, de 20 %. Tandis qu'à l'Intendance économique ils sont engagés sur contrat et sont donc rémunérés comme les personnes étrangères à l'Administration.

Celles-ci reçoivent, uniformément, dans les trois services, une allocation mensuelle de 4.000 frs à laquelle s'ajoutent, le cas échéant, des frais de mission.

Une indemnité supplémentaire pour frais de représentation peut, en outre, être allouée, sans distinction d'origine, dans la limite d'un maximum mensuel de 2.000 frs à dix chargés de mission auprès des Cabinets Régionaux et à six chargés de mission auprès des Intendances Economiques. De leur côté, dix chargés de mission auprès des Intendances de Police

peuvent recevoir une indemnité de technicité dans la limite des crédits ouverts au budget.

Les clauses de résiliation des contrats offrent la même diversité. A l'Intendance de Police la résiliation est possible à tout moment, moyennant préavis de trois mois. Mais, à l'Intendance Economique, ce préavis ne s'impose pas au cours des trois premiers mois de service, tandis qu'au Cabinet du Préfet régional, c'est, au contraire, pendant les trois derniers mois que la même dispense de préavis peut jouer.

Parmi le *Personnel d'exécution*, auprès des fonctionnaires et employés des Préfectures qui se répartissent, selon la hiérarchie de leur statut, en chefs de bureau, rédacteurs, commis, commis-adjoints et sténo dactylographes, employés auxiliaires d'Etat, voisinent des auxiliaires régionaux et, en outre, des agents spéciaux recrutés sur contrat, tenant les emplois de comptables, de chefs de section ou d'atelier, de dessinateurs, de magasiniers, ainsi que des assistantes sociales.

Les uns sont rémunérés sur le budget du Ministère de l'Intérieur, d'autres sur les crédits départementaux, d'autres sur les dotations mises à la disposition du Service des Œuvres Sociales.

Les effectifs ont fait l'objet, pour chaque région, de décisions particulières.

C'est ainsi que, par étapes et à l'aide de moyens de fortune, une administration régionale s'est peu à peu constituée, groupant des éléments séparés par de profondes différences d'origine, de formation et de rémunération.

Cette structure composite ne s'est révélée nullement préjudiciable à la bonne marche des services régionaux. L'institution des chargés de mission a même apporté, dans l'organisation, une formule entièrement neuve et souple qui mérite, par ses heureux résultats, d'être retenue pour l'avenir.

Cependant la consolidation de la Région administrative commanderait de définir les emplois permanents susceptibles de former le cadre unique, doté d'un statut commun, où pourront être fusionnés les personnels des préfectures régionales.

Etant donné les difficultés du moment et la gravité des problèmes qui s'imposent aux administrations locales, l'Ins-

pection Générale ne pense pas que cette tâche soit de première urgence.

Elle doit signaler, cependant, les demandes instantes des Préfets départementaux qui désirent voir stabiliser la situation administrative des fonctionnaires et employés mis, par eux, à la disposition de la région.

La position de détachement dans laquelle ce personnel est placé oblige le préfet départemental à conserver les dossiers individuels de subordonnés qui ont perdu tout contact avec ses services. Elle le qualifie pour proposer leur avancement alors qu'il n'a pas la possibilité de les noter puisqu'ils ne sont plus sous ses ordres.

D'autre part, le remplacement numérique de ces détachés dans les cadres et effectifs de la préfecture d'origine n'a été autorisé, suivant décret précité du 18 juillet 1941, qu'à l'égard de ceux qui ont été affectés au Secrétariat régional.

Sans prendre parti pour le maintien ultérieur de la Région administrative ces complications pourraient, semble-t-il, être réglées en substituant à la situation de détachement celle de mutation provisoire. Le Ministère de l'Intérieur y trouverait la commodité d'affecter, selon les besoins, les fonctionnaires et agents de préfectures, soit à un département, soit à une région. En tout état de cause il apparaît indispensable de combler les vacances d'emplois que les détachements ont produites dans les cadres et les effectifs des préfectures départementales.

IV

Les Dépenses Régionales

L'âme de la personnalité morale c'est l'autonomie financière dont l'expression est le budget.

Aussi longtemps qu'elle sera privée de cette autonomie, tant qu'elle sera incapable d'avoir sa trésorerie et son budget, la région administrative sera un corps sans âme, un simple groupe de départements.

Et le Préfet régional demeurera dépossédé d'une prérogative essentielle de l'autorité s'il est vrai que « la réalité du pouvoir, c'est nommer, révoquer, dépenser, subventionner, récompenser ».

Psychologiquement, il y a là un complexe d'infériorité qui n'a pas été sans influencer sur l'état d'esprit des préfets régionaux qui entendent demeurer avant tout les administrateurs de leur département. « Dans le cadre départemental, » a déclaré l'un d'eux, je gère un budget, donc, je suis un « chef. Dans le cadre régional, n'ayant pas de budget, je ne « suis rien ».

Cependant, si la Région n'a pas de budget, elle a ses dépenses propres.

De ces dépenses il faut, naturellement, exclure celles que l'Etat prend à sa charge. Ce sont les traitements, les indemnités, les frais de mission des Préfets régionaux, des Directeurs de leur Cabinet, des Intendants, des fonctionnaires et auxiliaires du cadre des préfectures affectés aux Services régionaux. Ce sont encore les dépenses du Service régional des Œuvres Sociales.

Il reste un volume important de dépenses régionales, non assorties de recettes de même nature.

Les unes ont été déclarées *obligatoires pour les départements rattachés* aux termes de la loi n° 4.032 du 19 septembre

1941 et se répartissent entre eux, au prorata de leur population, dans les conditions fixées par les textes spéciaux.

Les autres, à défaut de texte analogue, ne peuvent être légalement recouvrées par les départements et, tout au moins en principe, devraient arbitrairement rester à la charge du département siège de Région.

Légalement l'énumération des dépenses régionales ne comprend donc, jusqu'à nouvelles dispositions, que des dépenses mises à la charge des budgets départementaux, et, faute de pouvoir être insérée dans un budget autonome, elle reste partie intégrante du budget du département chef-lieu, entrant dans la masse des dépenses de caractère départemental.

DÉPENSES SOUMISES A RÉPARTITION

La première catégorie, celles des dépenses qui peuvent être réparties, à titre obligatoire, entre les départements, intéresse le logement, le chauffage et l'éclairage du Préfet régional (Décret du 28 juillet 1942) de son Directeur de Cabinet (Décret du 21 mai 1942) et des deux Intendants (Décret du 19 septembre 1941 et Arrêté interministériel du 28 août 1942) ; ainsi que les frais de transport par voiture automobile du Préfet régional et de l'Intendant de police (Décrets n^{os} 4.034 et 4.035 du 19 septembre 1941).

La répartition de ces dépenses a donné lieu, dans la pratique, à des divergences d'interprétation.

En règle générale, le Préfet régional, étant installé à la préfecture du département siège de région, perçoit le logement en nature. En conséquence on a considéré, dans certaines régions, que, puisque cette prestation ne se traduisait pas par une dépense de trésorerie, il n'y avait pas lieu à répartition. Dans d'autres, au contraire, la Direction des Contributions directes a été priée d'estimer le loyer et cette évaluation, augmentée des frais d'amortissement du mobilier, des dépenses de chauffage et d'éclairage, a été répartie entre les départements.

D'autre part, l'installation du Préfet régional dans les appartements privés de la préfecture chef-lieu a fréquemment entraîné l'éviction d'un premier occupant : Préfet ou

Secrétaire général. Celui-ci a bénéficié, par compensation, d'un logement pris à loyer chez un particulier. Il en a été de même lorsque le chef de Cabinet, déjà logé à la Préfecture, a dû céder la place au Directeur du Cabinet régional.

En ces circonstances la lettre des textes ne permet pas de répartir entre les départements de la région la dépense supplémentaire et le budget du département chef-lieu devrait donc être seul à en supporter la charge. Ce serait néanmoins, une interprétation contraire à l'équité, à la logique et, certainement, aux intentions du législateur. Car si le Préfet régional n'avait pas occupé l'appartement de la préfecture, il aurait dû se loger à l'extérieur et la dépense eût été répartie entre les départements.

Il convient donc d'ériger en règle générale que toutes dépenses nouvelles de logement, d'ameublement de chauffage et d'éclairage qu'entraîne l'installation du Préfet régional ou de ses collaborateurs doivent être partagées.

La répartition des dépenses intéressant le logement de l'Intendant des Affaires économiques n'a donné lieu, nulle part, à difficulté. Ces dépenses, assez variables d'une région à l'autre en fonction du prix des locations et suivant que l'Intendant utilise ou non son propre mobilier, sont, en tous cas, très supérieures aux indemnités en espèces prévues par l'arrêté du 4^{er} avril 1942 lorsque la prestation n'est pas fournie en nature. Les loyers, applicables le plus souvent à des locaux réquisitionnés, ont été cependant fixés au plus juste prix par les Commissions d'évaluation des réquisitions.

Même note pour le logement de l'Intendant de Police. Cependant la question de répartition s'est révélée, ici, un peu plus complexe lorsque l'Intendant a été installé dans un immeuble appartenant à la Police Nationale. Le plus simple, en pareil cas, serait, semble-t-il, que l'Etat propriétaire conservât la charge de cette prestation. Mais, dans l'état actuel des textes, la Préfecture du chef-lieu est tenue de lui verser un loyer et de s'en faire rembourser une fraction par les autres départements de la Région.

Les mêmes textes créent une complication analogue et pareillement inutile pour le transport de l'Intendant de Police. Celui-ci doit s'adresser à la Préfecture alors qu'il dispose, comme chef

des Services de police, d'un parc automobile important appartenant à la Police Nationale. Cette administration met normalement des voitures à la disposition de ses fonctionnaires pour les besoins de leur service. Elle pourrait aussi bien assurer les moyens de transport de l'Intendant

A ces premières dépenses qui intéressent le Préfet régional et ses collaborateurs immédiats il convient d'ajouter, selon une circulaire de M. le Secrétaire d'Etat à la Famille et à la Santé en date du 11 janvier 1941 qui les déclare de nature à être réparties entre les départements, *toutes dépenses de personnel auxiliaire, d'installation et de fonctionnement des Directions régionales de la Santé* et de leurs annexes tels que les dépôts ou magasins régionaux de vêture de l'Assistance publique.

Il apparaît, du reste, assez anormal que ces dépenses, intéressant le Secrétariat d'Etat à la Famille et à la Santé demeurent à la charge des départements tandis que, pour la plupart des Services régionaux relevant des autres Ministères, elles sont assumées par l'Etat

Il n'y a pas de raison qui motive sérieusement cette situation privilégiée. Déjà, les départements ont fourni les cadres et le personnel des Directions régionales de la Santé. Ils ne peuvent, par surcroît, indéfiniment supporter des dépenses qui devraient normalement incomber à l'Etat. Leur effort a pu temporairement se justifier tant que les Services de la Famille et de la Santé ont fait partie du Ministère de l'Intérieur (et c'est de cette époque, en effet, que date la circulaire précitée du 11 janvier 1941). A peine l'expliquerait-on aujourd'hui par un argument de tradition assez arbitrairement tiré de l'incidence locale des lois d'hygiène et d'assistance. Cet argument est d'autant moins valable que les Directeurs régionaux de la Famille et de la Santé n'ont pas encore été placés sous l'autorité directe du Préfet régional.

Toute autre serait, évidemment, la situation si les Directions régionales de la Santé s'intégraient, au même titre que les Intendances, dans l'organisation des Préfectures régionales. Cette solution offrirait, d'ailleurs, d'incontestables avantages ne fût-ce que pour améliorer la coordination des mesures d'équipement sanitaire et de lutte contre les fléaux sociaux dans le cadre de la Région.

En dehors de ces divers postes dont le caractère commun est de donner lieu à partage entre les départements selon le chiffre

de leur population, l'Inspection générale a relevé l'incidence occasionnelle et indirecte sur la Région de certaines charges départementales qui se répartissent selon des barèmes particuliers.

De cet ordre relèvent, tout d'abord, les *frais d'organisation et de fonctionnement de l'Office régional du Travail*. Par décret du 31 décembre 1941, ces frais avaient été mis à la charge du département siège de l'Office, qui, le plus souvent, correspond au département siège de Région. Depuis la loi du 31 décembre 1942 (art. 69) ils sont supportés par l'Etat mais lui sont remboursés par moitié au moyen d'une contribution des départements : un tiers au prorata du chiffre de la population ; un tiers au prorata du chiffre de la population étrangère ; un tiers au prorata des chômeurs totalement ou partiellement secourus.

Viennent ensuite les *traitements et salaires du personnel affecté à l'Inspection régionale de la Défense passive*. Selon une instruction du 2 mars 1942 émanant de la Direction de la Défense passive au Secrétariat d'Etat à la Défense : « le personnel de direction et d'exécution constituant le Service Z2 est rétribué par « le Préfet régional qui l'engage, tous les départements de la « circonscription dans lesquels il opère participant à la dépense « entraînée par cette rétribution suivant des tarifs d'abonnement « Z2 fixés par le Préfet régional. Ces tarifs sont calculés compte « tenu : d'une part, des frais occasionnés par cette rétribution ; « d'autre part, du nombre de masques à entretenir dans chaque « département. Ces tarifs sont soumis à l'approbation du Ministre ».

Voilà donc, encore, des dépenses dont le caractère régional n'a été affirmé que par une simple Instruction d'une administration centrale. Au reste cette Instruction n'a été appliquée que pour faire supporter au groupe de départements constituant les régions la contribution demandée. Quant à la répartition prévue, elle n'a pas été mise en jeu et les tarifs d'abonnement n'ont même pas été établis.

Le plus souvent, la dépense est tombée dans la masse répartie en fonction de la population départementale. Quelquefois, elle est restée à la charge du département chef-lieu de région.

Ces anomalies n'ont plus qu'un intérêt rétrospectif. Elles ont cessé, en effet, à compter du 1^{er} janvier 1943, date à laquelle l'Etat a assumé intégralement les dépenses de cette nature.

Reliées aux remarques précédentes elles n'en font pas moins

ressortir l'utilité de rassembler, en un barème unique, les divers modes de répartition des dépenses régionales mises à la charge des départements.

DÉPENSES NON SOUMISES A RÉPARTITION

Cependant, celles de ces dépenses qui dans l'état présent de la réglementation, peuvent être réparties entre les départements selon des règles précises et des bases fixées ne représentent qu'une très faible part de l'ensemble des frais entraînés par l'institution de la Région administrative.

Sans doute les départements acceptent-ils habituellement de payer, sur cet ensemble, une quote-part proportionnelle à leur population. Mais ils peuvent se refuser à le faire pour toute dépense dont la répartition n'a pas été expressément prévue, et, en pareil cas, le Préfet régional, n'ayant aucun droit d'inscription d'office, se voit contraint d'imposer au budget du département chef-lieu toute la charge qui n'a pas été bénévolement acceptée.

C'est ainsi que le département de l'Allier invité à voter, en 1942, une participation, du reste minime (8.000 frs), à des dépenses non soumises à répartition, a élevé des objections. Le Préfet régional, désireux d'éviter un conflit, n'a pas insisté pour obtenir le remboursement de cette somme modique.

Des difficultés analogues ont été signalées dans la Région d'Orléans.

Dans ces conditions, la surcharge qui retombe sur le budget du département siège de région risque d'être écrasante car les textes spéciaux ont laissé en dehors des règles de répartition toutes les dépenses liées, par voie directe ou incidente, à la création et au fonctionnement des services de la Région.

Dépenses d'origine directe tout d'abord. Rentrent dans cette catégorie :

1°.- la location des immeubles et locaux situés hors de la préfecture et mis à la disposition des nouveaux services ;

2°.- les travaux d'aménagement et de réparations ; les achats de mobilier nécessaires à l'installation et à l'entretien de leurs bureaux, que ceux-ci soient situés à la préfecture ou en ville ;

3°.- le chauffage et l'éclairage de ces mêmes bureaux ;

4°.- les dépenses courantes de fonctionnement comprenant les frais de bureau, d'impressions et de bibliothèque ; les abonnements ; les fournitures diverses ; le téléphone et les affranchissements postaux.

5°.- les traitements, indemnités et allocations familiales des employés auxiliaires. Les dépenses de personnel ne sont en effet à la charge de l'Etat que dans la mesure où les emplois sont confiés à des fonctionnaires du cadre des préfectures ou à des auxiliaires d'Etat. Mais si l'insuffisance numérique de ce personnel oblige à le renforcer par des auxiliaires non étatisés, la dépense qui en résulte doit être assurée par la Région.

6°.- les déplacements des chargés de mission

Toutes ces dépenses ne concernent pas seulement la Préfecture Régionale proprement dite c'est à dire le Cabinet avec son Secrétariat administratif et son Service Social ainsi que les deux Intendances. Elles s'étendent aux institutions et organismes créés dans un but d'intérêt régional et, notamment, à l'Ecole régionale d'administration.

Il faut y ajouter encore :

7°.- les frais de logement et de bureau des Inspecteurs régionaux de l'Education Nationale et des Sports mis à la charge des départements par l'article 67 de la loi de finances du 31 décembre 1941.

En second lieu, doivent être comptées parmi les dépenses qui, dans l'état actuel des textes, ne peuvent être réparties, celles qui, sans être engagées directement pour des services régionaux, n'auraient cependant pas existé si ces services n'avaient pas été institués.

Elles résultent, *par incidence*, d'une situation semblable à celle, précédemment examinée, du Préfet, du Secrétaire général ou du Chef de Cabinet obligé de céder son appartement de la Préfecture.

Pour garder auprès de lui son Cabinet et les Intendances le Préfet régional a dû, la plupart du temps faire évacuer des bureaux occupés par les Services départementaux et transférer ceux-ci dans des immeubles loués hors de la préfecture.

C'est ainsi qu'il a fallu déplacer toute une division à Rouen, déloger cinq services et le Conseil de préfecture à

Rennes. Les départements sièges de région ont, alors, engagé des frais très lourds de location, d'aménagements, d'éclairage et de chauffage dont le remboursement n'est pas assuré.

En définitive, les dépenses non soumises à répartition dépassent couramment la moitié et, parfois, approchent même les trois quarts du total des dépenses d'intérêt régional.

En 1942, elles ont atteint à Dijon 450.000 frs sur un ensemble de 1.120.000 frs, non compris 2.518.000 frs de frais pour remise en état des bâtiments de la préfecture dont le budget de la Côte d'Or a pris toute la charge bien que les travaux aient profité, dans une large mesure, aux installations de la Préfecture régionale.

A Toulouse, le Préfet régional a eu même scrupule à faire participer les départements rattachés aux travaux de réparation et d'entretien ainsi qu'aux achats de mobilier effectués pour son propre logement du fait que ces dépenses ont augmenté de façon appréciable le patrimoine du département de la Haute-Garonne. Sans tenir compte de cette déduction, les dépenses non susceptibles de répartition se sont encore élevées à 2.008.000 frs sur un ensemble de 2 687.000 frs dépassant ainsi la proportion de 74%.

A Châlons en 1943, 1.100.000 frs de dépenses non susceptibles de répartition pour un total de 1.726.000 frs, soit 64 % environ.

A Rennes 910.000 frs pour un total de 1.353.000 frs, soit 67 %.

Point n'est besoin de souligner le caractère arbitraire et exorbitant d'une telle situation.

Les budgets des départements sièges de région ne peuvent pas raisonnablement rester exposés à supporter des surcharges financières aussi lourdes.

Il est indispensable et urgent d'établir à la lumière des réalités — c'est-à-dire bien au delà des définitions par trop étroites de la loi n° 4 032 du 19 septembre 1941 et des textes spéciaux qui l'ont suivie — la *nomenclature des dépenses régionales obligatoires* pour les départements et d'en fixer le *mode de répartition*.

Cette solution n'est pas seulement conforme à l'équité, elle est encore de nature à apporter beaucoup plus de clarté dans

la présentation des opérations financières de la Région et, par suite, à faciliter leur contrôle.

Jusqu'ici en effet, à défaut de budget régional et d'instructions de l'Administration centrale, les recettes et dépenses de la Région ont été prises en compte dans le budget du département chef-lieu, qui s'est vu contraint d'affecter à leur gestion son propre personnel.

Mais, trop souvent, les opérations régionales ont été dispersées dans la masse des crédits départementaux si bien qu'il est impossible d'en obtenir le relevé complet et immédiat et qu'il faut les rechercher une par une dans les chapitres du budget.

Du moins, à Bordeaux et à Rennes, deux chapitres spéciaux ont été ouverts ; l'un portant en recette les contributions des départements ; l'autre donnant, en une suite ininterrompue d'articles, les dépenses correspondantes.

Un système analogue a été adopté à Toulouse, mais, au lieu de chapitres, ce sont des paragraphes spéciaux qui ont été insérés dans les chapitres du budget départemental respectivement affectés aux « Recettes et aux Dépenses diverses ».

Les deux méthodes présentent sensiblement les mêmes avantages, l'essentiel étant de donner, au premier coup d'œil, une vue d'ensemble des opérations régionales.

Mais il faudrait aller plus loin. En effet, à mesure que s'amplifie le volume de ces opérations, s'affirme l'opportunité de les détacher du budget du département chef-lieu qu'elles gonflent et alourdissent de plus en plus alors qu'elles ne le concernent qu'en partie.

A tout le moins, les recettes et les dépenses propres à la Région doivent être mises à part dans un *document distinct* qu'on le désigne du nom de budget ou de tout autre nom.

L'interpénétration des opérations de la Région et de celles du département chef-lieu est un pis-aller, une formule arbitraire et paresseuse, commandée instinctivement par l'absence de toute directive de la part de l'Administration Centrale.

Provisoirement elle a pu constituer une solution d'attente.

Aujourd'hui il n'est plus possible d'admettre que le département siège de région soit seul obligé de mettre son personnel et ses services financiers à la disposition de la Région et de supporter, sans aucune certitude d'être intégralement remboursé, l'avance, de plus en plus onéreuse, des dépenses régionales.

DÉFINITION D'UN RÉGIME FINANCIER

Il est temps de sortir de l'empirisme en définissant clairement le régime financier de la Région.

Ceci implique :

- de dresser la nomenclature complète des dépenses dites « régionales » ;
- de fixer leur mode de répartition ;
- d'établir les voies et moyens financiers.

Pour les *dépenses*, réserve faite des traitements et indemnités du personnel, des frais exposés par le Service régional d'œuvres sociales qui sont pris en charge par le budget de l'Etat, leur *caractère obligatoire* doit être largement étendu non seulement à celles qu'entraînent, directement ou indirectement, l'installation et le fonctionnement des services préfectoraux et des Intendances, mais encore à toutes celles qui sont engagées pour la fondation et le développement d'organismes d'intérêt régional.

Dans cette dernière catégorie se rangent notamment ; les Ecoles régionales d'administration ; les cours destinés à la formation des secrétaires de mairie et les établissements divers tels que l'Ecole régionale des Sciences administratives économiques et financières de Bretagne ; l'Institut pédagogique d'enseignement du breton à Rennes ; l'Institut technique d'administration ; le Bureau du Régionalisme ; le Service de Restauration des Pyrénées à Toulouse.

Dans la nomenclature pourraient en outre trouver place, à titre de *dépenses facultatives*, les subventions versées par la Région aux Sociétés locales de Sciences et d'art, d'histoire et d'archéologie, de même que celles destinées à encourager des manifestations folkloriques ou à organiser des journées sociales.

La logique et le souci de clarté doivent enfin conduire à inviter le Secrétariat d'Etat à la Famille et à la Santé à reprendre à son compte, comme il l'a déjà fait pour les dépenses de personnel, toutes autres dépenses intéressant ses Directions régionales si les Directeurs n'en sont point placés, dans les mêmes conditions et au même titre que les Intendants, sous l'autorité directe du Préfet régional.

L'obligation faite aux départements de contribuer pour leur part aux dépenses ainsi définies et, désormais, détachées du

budget du département chef-lieu a, naturellement, pour corollaire le droit pour le Préfet régional d'imposer, au besoin par voie d'inscription d'office, les sommes que les Conseils départementaux peuvent être tentés, présentement, de discuter, sinon de refuser.

Ce qui revient, en somme, à déconcentrer, en les élargissant, les pouvoirs qui appartiennent sur ce point au Gouvernement en vertu de la loi précitée n° 4 032 du 19 décembre 1941.

Cependant le *droit d'inscription d'office* ainsi reconnu au Préfet régional serait arbitraire et exorbitant s'il lui permettait de fixer à sa guise et sans contrôle le montant des dépenses régionales à répartir entre les départements.

La loi du 7 août 1943 qui a institué les Conseils départementaux ayant attribué à ces assemblées les pouvoirs financiers antérieurement dévolus aux conseils généraux, il serait illogique que le budget régional fût établi par voie d'autorité alors que le budget départemental est discuté et voté par le Conseil départemental.

Les Conseillers départementaux admettraient difficilement que des dépenses soient mises à la charge de leurs départements sans que leurs représentants aient été consultés.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de soumettre les demandes de crédits présentées par le Préfet régional, à titre d'ordonnateur, à l'avis et au vote d'un *Comité budgétaire régional* qui serait une émanation des Conseils départementaux.

Le budget ainsi établi serait approuvé par arrêté du Ministre Secrétaire d'Etat à l'Intérieur.

La loi du 9 janvier 1930 relative aux ententes et institution interdépartementales, autorise, dès à présent, la mise en œuvre de cette conception qui répond, d'ailleurs, aux désirs de la Direction des Affaires départementales et Communales du Ministère de l'Intérieur.

Il convient donc de la réaliser.

Quand au *mode de répartition des dépenses*, deux méthodes peuvent être suivies :

— Ou bien appliquer à chaque dépense une règle spéciale. C'est la méthode qu'on a tendance à appliquer mais ce n'est pas la meilleure ;

— Ou bien instituer un « barème unique » pour toutes dépenses expressément désignées et classées comme « régionales » ; méthode simple que les services de comptabilité accueilleraient avec faveur.

Actuellement les dépenses régionales se répartissent le plus généralement entre les départements en proportion de leur population ; mais il y a encore quelques systèmes de répartition particuliers.

A Dijon, par exemple, les dépenses de fonctionnement de l'Ecole régionale d'administration sont supportées par les départements à concurrence du nombre de leurs élèves.

Le décret du 31 décembre 1941 ci-dessus analysé partage les frais d'organisation et de fonctionnement de l'Office régional du Travail selon trois indices de répartition différents.

L'unification de ces systèmes peut être faite sans inconvénients sur la base démographique, la plus généralement adoptée.

Les *Recettes* affectées aux dépenses ainsi définies et réparties sont constituées par les participations financières des départements compris dans la circonscription régionale.

Provisoirement ceux-ci ont pu prélever les sommes nécessaires sur les ressources générales de leur budget, grâce à l'aisance relative que procure à leur trésorerie l'arrêt quasi total des travaux de voirie.

Ce n'est pas une solution satisfaisante ni qui donne des garanties de stabilité pour l'avenir.

A la spécialisation des dépenses régionales devrait logiquement correspondre celle des recettes et, en conséquence le versement des parts contributives des départements pourrait être gagé par l'inscription à leur budget de centimes grevés d'affectation spéciale.

Cependant une objection subsiste.

La quotité de ces centimes spéciaux ne pouvant être fixée d'une façon définitive les Conseils départementaux seront tenus de voter, chaque année, le nombre de centimes correspondant à une participation qui variera selon l'importance des dépenses.

En cas d'insuffisance et sous réserve de l'avis préalable du Comité budgétaire, dont la création a été ci-dessus

demandée, le préfet régional devra donc avoir le droit d'imposer d'office le nombre de centimes nécessaires pour couvrir le montant intégral de la participation demandée.

Ainsi le Préfet régional sera-t-il appelé à recevoir des prérogatives financières qui sont difficilement concevables sans autonomie financière de la Région.

Il y a là, par conséquent, un problème d'ordre gouvernemental qui échappe à la compétence de l'Inspection générale des Services administratifs.

MODALITÉS D'AUTONOMIE FINANCIÈRE

Il n'en est pas moins vrai que ces prérogatives financières apparaissent comme le complément naturel des pouvoirs donnés au Préfet régional dans les domaines administratif et économique, et que, sans autonomie financière de la Région, donc sans indépendance, sans possibilité de disposer de recettes propres, celui-ci est impuissant à exercer, dans sa plénitude et dans toute son efficacité, le rôle essentiel d'animateur qui lui a été confié par la loi.

Ce rôle comporte une action directe en vue de la mise en valeur des ressources régionales ; il implique donc le pouvoir de résoudre sur place les problèmes économiques, de leur donner, avec promptitude et énergie, les solutions qu'ils réclament et que, mieux que personne, le Préfet régional, à pied d'œuvre, est en situation de définir et de décider.

Or cette action est entravée, paralysée, par le manque de disponibilités. Administrateur sans budget, le Préfet régional est obligé de négocier l'agrément des administrations centrales, d'user de son ascendant personnel pour en obtenir des crédits ; tâche ingrate, pleine de lenteurs et de déceptions.

Aussi préférera-t-il recourir à des subterfuges.

C'est de la sorte qu'ont été rassemblées, dans la région d'Orléans, les sommes nécessaires pour ranimer et soutenir les petites industries locales qui fournissent aux localités sinistrées leurs matériaux de reconstruction ; pour faire revivre l'élevage du mouton et reconstituer les troupeaux ; pour prospecter les gisements de phosphates naturels du

Cher dont l'exploitation rapide rendrait de si grands services à l'heure où notre agriculture est privée des phosphates de l'Afrique du Nord. Faute de crédits il a fallu s'adresser à la Caisse des Marchés, au Crédit National, se rabattre sur le Commissariat à la mise en valeur de la Sologne, sur le Commissariat au Chômage pour n'obtenir, en fin de compte, que de fragmentaires et pénibles résultats.

Il a fallu, par loi spéciale en date du 3 avril 1942, autoriser les départements et les Chambres de Commerce, dans la Région de Limoges, à participer à une société pour amorcer l'exploitation des tourbières du plateau de Millevaches.

C'est sur les seules ressources d'une association privée que repose l'admirable effort entrepris dans la Région de Toulouse pour enrayer la dépopulation et la désertion des Pyrénées. Des villages de montagne ont été restaurés. Pour développer l'industrie pastorale, des bergeries ont été construites, des troupeaux coopératifs constitués, des syndicats d'élevage encouragés. Pour favoriser l'artisanat rural et le travail à domicile, des centres de filage, de petites industries de façonnage du bois et de tissage à la main, des coopératives de productions ont été créés et organisés. Tout un programme d'aménagement électrique, de drainage, d'irrigation, de correction des torrents a été étudié. Cependant cette œuvre d'une si grande portée sociale et économique, d'une valeur vitale pour la Région, est condamnée à piétiner parce qu'elle n'a pu recevoir l'appui que l'autonomie financière régionale aurait pu lui donner.

Pour la même raison tout un plan d'équipement de la Bretagne, minutieusement préparé reste en sommeil.

L'énumération forcément limitée et purement indicative de ces réalisations inachevées suffit cependant à montrer, avec l'ampleur des possibilités qu'offre l'organisation régionale, la foi, l'activité que certains préfets régionaux ont mises au service de leur rôle d'animateur.

Mais il y a, par une contradiction singulière, une limite qu'ils ne peuvent dépasser. La loi les incite puis les arrête. Ils n'ont pas de crédits.

Pour donner tous ses fruits l'autonomie financière de la Région administrative proposerait donc un problème beaucoup plus vaste que celui d'une simple discrimination budgétaire

taire destinée à exonérer le département chef-lieu d'une charge et d'une gestion qui ne doivent pas lui incomber.

Il s'agirait de mettre à la disposition du Préfet régional une « *masse de manœuvre* » qui lui permette d'accorder des subventions.

D'après les suggestions d'une intéressante étude entreprise, sur ce point, à la préfecture régionale d'Orléans, cette masse pourrait, d'ailleurs, être constituée sans créer de ressources nouvelles et sans obliger les services régionaux à accomplir des actes de gestion. Car, là encore, la question peut se ramener à une simple opération de déconcentration financière.

Il suffirait de permettre au Préfet régional de sous-répartir les crédits de subventions que détiennent les administrations centrales et, celles-ci conservant tous leurs droits de contrôle, de lui laisser la liberté d'indiquer les affectations les plus favorables au développement de la Région.

Par simple délégation de crédits d'engagement se constituerait ainsi, plus exactement qu'un budget, une sorte de « *Fonds régional* ».

Fort timidement, mais le premier et le seul des Ministères, le Secrétariat d'Etat à l'Agriculture a semblé vouloir s'engager dans cette voie lorsque, par décret du 8 décembre 1941, pris en application de la loi organique du 25 août 1941, il a fait délégation aux préfets régionaux de ses pouvoirs concernant « l'utilisation de crédits spécialement délégués en vue de « l'attribution de subventions pour travaux d'équipement rural » nettement déterminés et ne débordant pas le cadre régional ».

Il est vrai, cette délégation, déjà conçue en termes très restrictifs, a été pratiquement sans effet, une circulaire du 9 février 1942 ayant renvoyé l'application du décret à des instructions ultérieures qui sont encore attendues. Le préfet régional en a simplement retiré le droit d'être consulté sur les demandes trimestrielles de crédits qui intéressent l'habitat rural.

Néanmoins le décret du 8 décembre 1941 permet d'entrevoir comment pourrait être conçu le « Fonds régional ». Ce serait, en somme, une conception d'autonomie voisine de celle qui a présidé à la création des Commissariats constitués, soit sur une base géographique comme le « Commissariat à la Sologne », soit sur une base technique comme le « Commissariat à la Reconstruction ».

Aux crédits d'engagement délégués par les divers Ministères s'ajouterait une certaine participation des collectivités locales qui, pour les départements, viendrait compléter la liste des dépenses obligatoires précédemment proposée.

Le « Fonds régional » serait ainsi alimenté par un double courant de crédits.

Dès lors le Préfet régional aurait les moyens financiers de distribuer, pour le compte du Ministère de l'Agriculture, les primes de culture, les subventions destinées aux syndicats agricoles, à l'enseignement technique agricole, au défrichement, au reboisement. Il pourrait, dans le domaine de la production industrielle, entreprendre les prospections minières, soutenir les entreprises menacées par la crise économique, favoriser les branches d'industries nouvelles, aider les compagnies de chemins de fer d'intérêt local et les compagnies de navigation fluviale. Les établissements d'enseignement, les écoles d'arts appliqués, les écoles de musique recevraient, par son intermédiaire, les subventions accordées par le Ministère de l'Education Nationale.

Ces indications sommaires, données sans intention limitative, pourraient être facilement multipliées.

Le « Fonds régional » n'est au surplus qu'une des modalités possibles de cette déconcentration financière et économique dont le principe, inclus dans les lois organiques des 19 avril et 25 août 1941, n'a connu jusqu'ici qu'une application dérisoire.

Il appartient au Gouvernement de se prononcer.

L'Inspection générale, ne peut, pour sa part, que souligner la nécessité d'en venir tout au moins à ce premier stade d'autonomie que représente la séparation effective et la présentation budgétaire distincte des opérations financières des départements et de la Région.

V.

Conclusions

Les conditions de sa douloureuse épreuve n'ont pas permis à la France de se donner, au lendemain de l'armistice, l'organisation provinciale mise au point par le Conseil National.

La réforme instaurée par la loi du 19 avril 1941 n'offre avec cette organisation que de très vagues et lointaines analogies.

L'échelon régional intercalé dans l'ancien système administratif paraît, avant tout, destiné à faciliter l'information du Gouvernement, à accélérer la transmission de ses directives et à coordonner certains problèmes vitaux et urgents : l'ordre et le ravitaillement.

Ce sont là des préoccupations essentiellement nationales, exclusives de toute intention de ranimer une vie locale centrée sur de nouvelles provinces.

*
**

Territorialement, l'armature départementale n'est pas touchée. La Région administrative est un groupe de départements hâtivement et imparfaitement rassemblés sous la double hypothèque de la ligne de démarcation et de l'incertitude des futures frontières. Le souci majeur n'a pas été, semble-t-il, de délimiter des circonscriptions rationnelles et homogènes, mais d'établir des centres de ravitaillement dégagés autant que possible, d'une dépendance trop étroite de moyens de transport menacés de devenir de plus en plus précaires.

Dans l'organisation du Commandement, l'intention n'a pas été davantage de placer à la tête de la Région un « Gouverneur » et d'introduire ainsi un grade nouveau dans la hiérarchie du corps préfectoral.

L'administrateur de la Région a été désigné à raison de sa seule présence au département chef-lieu, en sa qualité préalable de préfet départemental, sans considération d'ancienneté, de classe, ou de valeur personnelle.

Cet administrateur est bicéphale. Préfet régional, il est encore et au premier chef, d'après les termes de sa nomination, Préfet du département siège de Région. L'administration de ce département demeure sous son entière responsabilité même si elle a été confiée au Préfet délégué qui lui a été adjoint.

Celui-ci, d'ailleurs, débute habituellement dans le grade de préfet et n'a pu, de ce fait, acquérir l'expérience nécessaire pour administrer, seul, une circonscription aussi importante que le département chef-lieu.

Dans le cadre de la Région, le Préfet régional n'a reçu d'autorité personnelle et directe que dans les étroites limites d'une action disciplinaire à peu près inopérante et des pouvoirs spéciaux qu'il exerce avec la collaboration de deux Intendants respectivement chargés de la police et des affaires économiques.

Sa vocation légale exclut donc toute suprématie sur les préfets départementaux dans les domaines de la politique et de l'administration pure où il n'a d'autres moyens de faire prévaloir ses conceptions que la persuasion et son ascendant personnel.

D'autre part, elle ne lui reconnaît d'autorité qu'à l'égard des Chefs de Service régionaux relevant des Secrétariats d'Etat économiques, auxquels une loi récente du 26 février 1944 permet, tout au plus, d'ajouter les Délégués régionaux à l'Information. De la sorte, le Préfet régional a moins de pouvoirs dans sa région que dans son département, où, du moins, la loi du 23 décembre 1940 lui subordonne tous les fonctionnaires, à la seule exception des magistrats de l'ordre judiciaire.

Dans leur objet, les pouvoirs spéciaux du Préfet régional n'ont été clairement définis qu'en matière de police. Là, des textes réglementaires précis déterminent sa compétence, énumèrent les attributions de l'Intendant, établissent le statut du personnel et règlent les rapports hiérarchiques entre la Région, les départements et les Services extérieurs.

Mais rien de tel en matière économique. Les intentions pourtant modestes qu'annonçaient les lois organiques des 19 avril et 25 août 1941 n'ont pas été suivies.

Elles avaient proposé, sauf erreur de terme, il est vrai : « une certaine décentralisation qui n'affectera en rien les prérogatives du Gouvernement ».

C'est un mouvement inverse qui s'est produit.

Les pouvoirs économiques des préfets régionaux ont été constitués, presque entièrement, par emprise sur les attributions des préfets subordonnés. Mais, pour les administrations centrales, l'article 2 de la loi du 25 août 1941 est demeuré lettre morte : elles n'ont rien cédé de leurs prérogatives.

Bien au contraire, note un Préfet régional, « elles ont « aspiré ou s'efforcent d'aspirer tout ce qui pouvait subsister « d'initiative particulière dans les départements ».

La réforme a donc joué dans le sens unique de la centralisation aggravant le mal dénoncé à la charge de l'Empire par la célèbre définition de Lamennais : « l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités ». Car, dans les Ministères, sous l'impulsion de l'économie dirigée, les attributions de contrôle se sont démesurément amplifiées et les organismes nouveaux se sont multipliés à profusion dans le sein ou en marge des administrations centrales tandis que l'administration régionale restait systématiquement ignorée, sinon combattue.

Tous les Préfets régionaux s'en plaignent. L'un d'eux a déclaré : « Les administrations centrales admettent difficilement, même lorsque les contingences l'exigent, un assouplissement de leurs instructions. Il arrive fréquemment que certaines de ces instructions très importantes ne sont pas communiquées au préfet ; il est arrivé que des fonctionnaires aient reçu l'ordre de désobéir au préfet ».

Une implacable défiance semble peser sur l'organisation régionale, comme si rien ne pouvait être bien réglé que de Paris.

Les attributions de l'Intendant économique n'ont pas été définies.

La Région n'a pas d'autonomie financière. Le Préfet régional n'a, ni ressources propres, ni budget.

Timidement amorcée en 1941, la réforme administrative s'est immobilisée depuis lors, comme abandonnée à elle-même.

Et c'est dans ce système contradictoire de conditions restrictives et de responsabilités accrues, c'est dans cette atmosphère déprimante d'indifférence ou d'hostilité, que les Préfets régionaux, investis d'une double autorité : l'une traditionnelle et générale, fortement implantée dans le département ; l'autre spéciale, limitée et contrecarrée dans la nouvelle région, se sont vus donner toute latitude d'accentuer à leur

gré l'une ou l'autre, par le jeu de multiples délégations qu'il leur a été donné de consentir aux préfets, aux préfets-délégués, aux Intendants et aux Chefs régionaux des Services économiques.

Sans doute cette liberté d'option était-elle voulue par le Gouvernement, afin de laisser l'« expérience » (comme dit l'exposé des motifs de la loi du 19 avril 1941) varier ses modalités et dégager d'elle-même les retouches à apporter à un régime de pure transition.

Fatalement, néanmoins, elle devait avoir pour résultat d'inciter la majorité des préfets régionaux, sinon à considérer comme secondaires leurs attributions régionales, du moins à ne rien abandonner de l'administration de leur département.

Cet état d'esprit n'a pas été sans conséquences fâcheuses.

Avec une surcharge d'affaires à traiter, il a entraîné, bien souvent, une interpénétration confuse des services départementaux et régionaux dans les préfectures sièges de Région.

On a vu, alors, le Préfet délégué ne point administrer le département chef-lieu, conformément à sa mission réglementaire, mais, simplement, se superposer, sans utilité réelle, au Secrétaire général de la préfecture, ou même, par une extension tout à fait irrégulière de ses attributions, seconder le Préfet régional dans l'administration de la région.

En pareil cas, les deux cabinets régional et départemental apparaissent confondus, le Chef de Cabinet venant se placer, comme simple adjoint, sous les ordres du Directeur du Cabinet régional quand il ne doit pas se contenter du rôle encore plus obscur de secrétaire particulier du Préfet délégué.

Les divisions de la préfecture chargées de la police générale et des questions économiques traitent autant d'affaires régionales que d'affaires départementales et leurs chefs de division sont appelés à les étudier tantôt avec le Préfet régional et les Intendants, tantôt avec le Préfet délégué ou le Secrétaire régional.

Quel enseignement retirer d'une telle confusion ? Le désordre, d'ailleurs, s'étend aux services extérieurs, provenant, non pas d'une désorganisation interne de chacun d'eux, mais d'un manque total de coordination administrative.

Cette coordination, c'est, précisément, l'une des tâches essentielles du Préfet régional ; mais il est mis dans l'impos-

sibilité pratique de l'exercer. Au-dessus de sa tête, s'entre-croisent des instructions qui se contredisent et, parfois même, s'opposent radicalement. A côté de lui, jalousement enfermés dans leurs cloisons étanches, les services s'ignorent ou se combattent.

L'expérience voulue par le législateur ne pouvait être menée dans de plus mauvaises conditions.

Les données initiales en étaient insuffisantes, certes, mais loyales. Elles ont été méconnues, faussées dans leur application, comme s'ils s'agissait de prouver que l'échelon régional est un rouage inutile.

Cependant cette démonstration n'a pas été donnée. En dépit de toutes les difficultés, les préfets régionaux se sont révélés de précieux auxiliaires du pouvoir central.

Les conférences gouvernementales ont affermi leur autorité. Officieusement, à mesure que se dessinaient des intérêts spécifiquement régionaux, leur aptitude à représenter la Région en même temps que l'Etat a été reconnue. Par accord tacite, leur compétence a dépassé les limites de leurs pouvoirs spéciaux jusqu'à prendre un caractère général. Dans plusieurs régions des réalisations du plus haut intérêt social et économique ont été obtenues.

Actuellement, il serait, du reste, délicat de revenir en arrière. La région administrative a donné naissance à de nombreuses institutions qui assurent le fonctionnement de services essentiels à la vie du pays. Plus particulièrement la suppression, sans transitions, de l'organisation régionale de la police et des affaires économiques serait difficile à concevoir. Un tel changement de front risquerait d'entraîner des perturbations dans l'ordre public et de compromettre les conditions d'existence de la population.

La Région n'a-t-elle pas, d'ailleurs, été instituée sous le signe « de la durée », en ce qui touche les principes de l'organisation administrative du pays ?

Il faut donc aller de l'avant, c'est-à-dire perfectionner et renforcer une œuvre qui piétine et tâtonne encore dans l'hésitation de ses premiers pas.

Ce n'est point préjuger de l'avenir, mais, simplement, placer l'expérience voulue par le législateur dans les conditions de clarté et de sincérité nécessaires pour en assurer la valeur.

De ces conditions, les unes figurent déjà dans les lois organiques et doivent être rappelées parce qu'elles n'ont pas été respectées ; d'autres découlent naturellement de l'évolution de l'autorité régionale ; d'autres, enfin, constituent des propositions nouvelles.

Toutes ont été longuement examinées au cours de cet exposé qui s'est efforcé de donner les justifications nécessaires. Il n'est donc plus que de les reprendre succinctement en conclusion.

1^o — Compte tenu des circonstances qui ont imposé des délimitations territoriales très imparfaites et qui empêchent encore de les réviser, deux améliorations semblent dès à présent réalisables :

— le rattachement du département des Ardennes à la Région de Châlons-sur-Marne ;

— la création, autour de Grenoble pour chef-lieu, d'une nouvelle Région des Alpes françaises groupant les départements savoyards et dauphinois de l'Isère, de la Drôme, des Hautes-Alpes, de la Savoie et de la Haute-Savoie ; étant entendu que cette création ne devrait entraîner aucune diminution des impositions de denrées alimentaires levées actuellement dans ces départements au profit de l'agglomération lyonnaise.

2^o — Le Préfet régional devrait être mis en situation de se consacrer entièrement à l'Administration de sa Région et, donc, abandonner ses attributions départementales.

Celles-ci seraient confiées désormais à un préfet départemental de rang correspondant au moins à la classe territoriale de la Préfecture siège de région. En conséquence :

— le Préfet-délégué serait supprimé ;

— les services de la Préfecture régionale et, notamment, les Intendances, seraient rigoureusement séparés des divisions et des bureaux de la préfecture chef-lieu ;

— en cas d'absence ou d'empêchement, le Préfet régional serait suppléé par le préfet du département siège de région.

3^o — Cette séparation de fonctions exige un renforcement de l'autorité régionale. Celle-ci ne peut s'exercer de façon vigou-

reuse sans que les autorités départementales lui soient subordonnées à tous points de vue.

En reconnaissant au Préfet régional un rang supérieur à celui de préfet et en lui accordant une compétence générale la loi ne ferait, d'ailleurs, que consacrer un état de fait et donner forme expresse aux raisons qui fondent, implicitement les pouvoirs disciplinaires déjà donnés aux préfets régionaux par la loi du 11 août 1941.

Au surplus, pour obéir au devoir de réaliser un juste équilibre entre les pouvoirs du Préfet régional dans la Région et ceux du Préfet dans le département, elle n'aurait qu'à transposer sur le plan régional les dispositions de la loi du 23 décembre 1940 concernant les pouvoirs des préfets.

De la sorte, toutes les autorités départementales et régionales seraient placées, sans aucune réserve, sous les ordres du Préfet régional et relèveraient de son contrôle direct, savoir :

— les préfets des départements, à raison de leur activité politique et administrative, cette mesure étant, au surplus, une condition naturelle et évidente du droit de les noter qui a été déjà conféré au préfet régional par les instructions ministérielles ;

— tous Directeurs, Délégués et Chefs de service régionaux ou départementaux, qu'ils dépendent ou non de Secrétariats d'Etat économiques, d'organismes administratifs ou semi-administratifs.

4^o — Cependant cette dévolution d'autorité n'aboutirait qu'à former un cadre à peu près vide si elle n'était accompagnée de mesures de déconcentration.

Sont immédiatement réalisables celles de ces mesures qui ont été ordonnées par la loi et n'ont pas, jusqu'à ce jour, été exécutées.

D'ores et déjà, le Gouvernement a donc en mains les moyens :

— d'accélérer les transferts d'attributions prescrits aux Secrétariats économiques par l'article 2 de la loi du 25 août 1941 ;

— d'obtenir l'application intégrale de l'article 3 de la loi du 19 avril 1941, c'est-à-dire d'ajouter au décret du 15 mai 1941 qui a fixé le statut des Intendants des Affaires écono-

miques le nouveau décret nécessaire pour définir les attributions de ces fonctionnaires.

Ces attributions seraient à établir sur des bases assez larges pour permettre une synthèse efficace des informations locales, notamment en matière de prix, et faciliter la coordination de l'action économique. Dès maintenant elles devraient permettre à l'Intendant économique d'exercer, sur les agents financiers du Contrôle des prix, une autorité semblable à celle que possède l'Intendant de police sur les brigades de police économique. Elles pourraient également l'autoriser à gérer un petit service qui serait, à bien moindre effectif, l'homologue des divisions économiques des préfectures sur le plan régional.

Mais l'indispensable déconcentration ne saurait se borner au respect des dispositions législatives déjà anciennes.

Elle doit tendre à développer une interpénétration confiante entre les préfectures régionales et les services centraux.

A cet effet, toutes les instructions adressées par les divers Ministères à leurs représentants locaux devraient être transmises par l'intermédiaire du Préfet régional et laisser à ce dernier toute latitude d'harmoniser entre elles ces directives, de les coordonner, d'en assouplir l'application d'après les contingences locales, et de prendre, au besoin, sous sa responsabilité, les décisions urgentes. En sens inverse les rapports adressés par les Chefs de service à leur administration Centrale devraient lui être communiqués.

A ces conditions le Préfet régional aura vraiment les moyens d'exercer sa mission de coordination et d'imprimer à tous les services une direction commune. Ce résultat, les administrations centrales trop éloignées du champ d'action, incomplètement informées et séparées par le cloisonnement de leurs attributions, ne sont pas en état de l'obtenir.

Actuellement, pour ne citer qu'un exemple, les décisions à prendre sur place pour le contrôle économique font intervenir la police, les douanes, les contributions indirectes, les Contrôleurs de l'O.N.I.C. les contrôleurs auxiliaires, les agents du contrôle mobile, ceux de la brigade de police économique, les chefs de district, les commis de district, les vérificateurs de la carte d'alimentation et éventuellement, à titre de concours, les contrôleurs des Comités de gestion et les présidents des commissions de répartition. L'utilité de

discipliner l'extrême diversité de ces décisions dans une ligne d'action commune est d'autant plus évidente que le contrôle économique a des répercussions politiques auxquelles le Préfet régional est directement intéressé.

Il faut éviter que les services n'exercent des activités parallèles ou contradictoires. Il faut, surtout, associer étroitement les autorités locales, préfets, sous-préfets et maires aux décisions dont ils sont, souvent, seuls en mesure d'apprécier l'opportunité.

En résumé la *préfecture régionale doit être le relais obligatoire de l'autorité gouvernementale*. C'est là un des buts essentiels de la réforme administrative. Il serait désirable que cette règle trop méconnue fût rappelée et imposée par les instructions ministérielles.

5° — Conformément aux propositions précédentes le fonctionnement des Intendances doit être assuré indépendamment des divisions de la préfecture chef-lieu.

La définition par décret des attributions et des moyens d'action des Intendances économiques ne pourra que favoriser ce résultat en même temps qu'il permettra d'unifier, pour l'ensemble des Régions, la structure de ces organismes.

Cette structure est déjà solidement assurée pour les Intendances de police, grâce à une réglementation minutieuse. Mais les préfets et intendants régionaux devront veiller à resserrer les liaisons entre les autorités centrales et les préfets des départements dans l'action des services extérieurs de la police nationale.

Le Cabinet du Préfet régional doit être nettement séparé de celui du Préfet du département chef-lieu et comprendre dans son organisation le Secrétariat régional et le Service d'œuvres sociales. Ce dernier service pourrait utilement, après entente interministérielle, s'assurer la collaboration des assistantes départementales relevant du Secrétariat d'Etat à la Famille et à la Santé. L'éventualité d'étendre sa mission jusqu'à la coordination de toutes les activités sociales publiques et privées mérite d'être prise en considération, à raison des résultats remarquables que cette formule a permis d'obtenir dans la région de Rennes.

De ce fait, comme en raison de la déconcentration déjà demandée et de celle qui s'impose du point de vue financier

aux termes des conclusions qui vont suivre, le Cabinet régional peut être appelé à prendre un développement qui justifierait de transformer le poste de Directeur du Cabinet régional en celui d'un troisième Intendant chargé des Affaires administratives et techniques.

6° — La situation du personnel n'est pas encore sortie de l'empirisme et de l'incertitude des premiers débuts.

Les origines, les modes de recrutement, les conditions d'engagement et de rémunération, accusent, à tous les degrés de la hiérarchie, des différences profondes. Cette diversité n'a pas été sans avantages au moment de la constitution des Régions. Elle a permis de rassembler très rapidement les cadres et les effectifs nécessaires aux nouveaux services.

A cet égard, l'institution des « Charges de mission » en offrant la double ressource des administrations de l'Etat et des milieux privés a puissamment aidé au recrutement d'excellents spécialistes. Elle mérite d'être conservée en raison de son ingénieuse nouveauté et de sa souplesse.

De même l'engagement contractuel a permis un heureux renforcement du personnel d'exécution à l'aide d'employés et agents qualifiés venus de l'extérieur.

Il y aura donc tout intérêt à consolider les deux systèmes dans le futur statut du personnel régional.

Ce statut reste à préparer. L'opportunité de sa publication est affaire de Gouvernement.

Mais s'il est toujours vrai que la réforme administrative se présente sous l'aspect de « durée » que le législateur du 19 avril 1941 a déclaré vouloir lui donner, il y aurait tout avantage à stabiliser, sans plus attendre, la situation du personnel régional par la définition des emplois permanents et la fusion de ses divers éléments dans un cadre unique.

Dès à présent, en tout cas, s'impose, par application du décret du 18 juillet 1941, le remplacement numérique du personnel prélevé dans les cadres des préfectures.

7° — Les dépenses de caractère régional n'ont fait l'objet jusqu'ici d'aucune réglementation d'ensemble. Les unes sont mandatées sur ordonnance de délégation, les autres sur des crédits ouverts au budget du département chef-lieu. Les pré-

visions de dépenses se trouvent ainsi dispersées au hasard de nombreux chapitres appartenant eux-mêmes à des budgets différents.

Réserve faite des participations de l'Etat, les départements sièges de Région, qui ont fait à peu près tous les frais d'installation entraînés par la réforme administrative, continuent à assurer de leurs deniers la plus forte part des dépenses de fonctionnement parce que la loi du 19 septembre 1941 et les décrets d'application qui ont limité le concours financier des autres départements aux seules dépenses intéressant le logement et les transports du Préfet régional et de ses collaborateurs immédiats sont des textes incomplets, laissés dans l'état provisoire des premières mesures d'organisation.

Non seulement les départements sièges de Région supportent, de ce fait, une surcharge abusive, mais ils sont obligés de faire l'avance de toutes les dépenses régionales et d'affecter à la gestion financière des régions une partie de leur personnel.

Cette situation est arbitraire en ce que tous les départements ne sont pas également traités ; elle est génératrice d'anarchie en ce que les Conseils départementaux peuvent refuser le vote de leur juste part lorsqu'elle n'est pas légalement susceptible d'être répartie ; elle crée la confusion dans les attributions des services comme dans les écritures budgétaires et comptables en ce qu'elle mêle les opérations financières de la Région et celles du département chef-lieu.

Il est donc désirable d'en sortir, et, dans ce but, de fixer le régime financier de la Région.

En premier lieu, ce régime doit être établi sur une nomenclature de dépenses obligatoires sensiblement plus étendue que celle résultant de la loi du 19 septembre 1941 et des décrets précités. Cette nomenclature vient d'être brièvement définie. Elle doit comprendre, notamment, toutes les charges directement ou indirectement entraînées par le logement, l'installation et le fonctionnement de tous services ou organismes d'intérêt régional. Par contre, elle doit exclure les dépenses qui, intéressant le Secrétariat d'Etat à la Famille et à la Santé, incombent normalement à l'Etat.

Le caractère obligatoire de ces dépenses impliquerait, pour le Préfet régional, le droit de les inscrire d'office aux budgets des départements, sous réserve de leur vote préalable par un comité budgétaire régional.

Leur répartition devra s'effectuer, uniformément, en proportion de la population de chaque département.

Les recettes correspondantes seront assurées par les participations obligatoires des départements qui devront être grevées d'affectation spéciale — Provisoirement, ces participations peuvent être prélevées sur les ressources générales des budgets départementaux mais il vaudrait mieux les gager tout de suite sur des centimes spéciaux dont le nombre sera fixé chaque année d'après le montant des dépenses régionales.

Ainsi se dégagent les éléments d'un document financier comprenant :

en recettes : les crédits délégués par le Ministère de l'Intérieur et les participations financières des départements;

en dépenses : les traitements, indemnités, frais de déplacements et de mission pris en charge par l'Etat; et les dépenses proprement « régionales » à répartir entre les départements.

Ce document est indispensable pour couper court à l'arbitraire et au désordre actuels comme pour présenter distinctement les opérations financières de la Région.

Il sera loisible de lui donner tel nom qu'on voudra, de le qualifier, par exemple : « Etat des recettes et dépenses régionales ». Ce n'en sera pas moins un véritable budget régional.

Dès lors, pourquoi ne pas le dire ouvertement si ce n'est pour refuser à la Région une autonomie financière déjà contenue, implicitement, dans ces simples mesures de clarté budgétaire et comptable qu'on ne saurait davantage éluder ?

L'autorité politique et administrative, le droit d'inscription et d'imposition d'office qu'il conviendrait de donner au préfet régional en vertu des propositions précédentes appellent ou supposent cette indépendance financière.

Et même, pour être à la mesure de l'effort d'animation demandé aux préfets régionaux, afin de permettre à la réforme d'indiquer, pour l'avenir, son exacte valeur expérimentale, cette indépendance devrait être très large et ne pas rester contenue dans l'étroite marge des crédits strictement nécessaires pour payer le personnel et assurer la marche des services.

Les résultats remarquables, réalisés dans certaines régions

à l'aide de moyens financiers de fortune peuvent encourager à accorder aux préfets régionaux une confiance et une aisance de trésorerie beaucoup plus généreuses.

Certaines suggestions réclament, à cet effet, la création d'un « Fonds régional » - L'idée est d'autant plus soutenable qu'elle ne demande aucune dépense nouvelle, élimine toute opération de gestion, et réserve entièrement le contrôle supérieur de l'Etat — Elle se ramène, en effet, à permettre au Préfet régional, d'affecter lui-même, sur place, les crédits de subventions que détiennent certains ministères économiques et techniques. Le Préfet régional deviendrait, en somme, un sous-répartiteur de subventions, le Fonds régional étant essentiellement alimenté par des délégations de crédits.

La apparaît encore l'intérêt de poursuivre dans le domaine financier la déconcentration voulue par le législateur de 1941.

**

En somme, la réforme administrative, malgré ses résultats encourageants, se présente aujourd'hui sous le double aspect d'une expérience inachevée et d'une entreprise insuffisante.

D'une part, en effet, l'incomplète application des textes organiques et la méfiance des services centraux entravent et paralysent son évolution normale.

D'autre part, pour permettre à l'échelon nouveau de donner toute son efficacité, le stade de l'administrateur régional considéré comme un préfet départemental étendant sur un groupe de départements une autorité limitée doit être dépassé dans la législation comme il l'est, déjà, dans les faits.

Au début de l'institution, les Préfets régionaux, lancés dans l'incertain et livrés à leur seule initiative, ont reçu cette consigne : « Faites d'abord la Région ; nous la codifierons ensuite ». Il y a longtemps que les régions sont constituées et que sont rassemblés les éléments de la codification promise.

La Région administrative, immobilisée depuis lors, attend et mérite le statut qui lui donnera, avec la personnalité morale et l'autonomie financière, l'élan nécessaire à son développement.

De telles mesures peuvent intervenir sans affaiblir aucunement l'autorité du pouvoir central. Dans son exposé des motifs la loi du 19 avril 1941 n'indique-t-elle par qu'un « pouvoir fort n'est pas nécessairement celui qui règle les « problèmes dans toute leur minutie » ... et « qu'une certaine « décentralisation peut se concevoir sans qu'elle affecte en « rien les prérogatives du Gouvernement » ?

Certes la réforme administrative peut être à la fois autoritaire et décentralisatrice, puisqu'aussi bien ce sont les deux buts que lui assignent les directives données au Conseil National le 19 août 1941 : « Renforcer l'autorité de l'Etat... et « préparer, dans tous les domaines, un renouveau de vie « régionale ».

Qu'elle n'hésite donc plus à diriger la Région dans cette double voie. Et malgré les bouleversements de l'histoire, acheminant la vie nationale vers les labeurs de la paix, réalisant l'unité dans la diversité et la discipline dans la liberté, elle affirmera les traits impérissables du génie français.

La Comptabilité-matières des services de police

Rapporteur :

M. CARAYON, Inspecteur des Services administratifs

LA COMPTABILITÉ-MATIÈRES DES SERVICES DE POLICE

Dans le courant du second semestre de 1943, l'Inspection Générale des Services Administratifs a consacré une tournée spéciale aux services techniques de la Police Nationale et au contrôle du matériel détenu par eux.

Cette mission revêtait une importance particulière, d'une part en raison de la valeur du matériel confié aux organismes de police, et de sa rareté ; d'autre part parce qu'elle a permis de juger des fonctionnaires recrutés le plus souvent en dehors des règles traditionnelles d'accès aux emplois publics et d'apprécier la valeur de procédures comptables nouvellement mises en œuvre pour suivre les matériels de l'Etat.

Cette inspection était opportune puisqu'elle portait sur un service public *nouveau*, mais venant en pleine période d'organisation, elle n'a pu donner parfois que des indications fragmentaires exposées à perdre assez rapidement leur valeur d'actualité.

Les constatations relevées par les Inspecteurs généraux ont fait l'objet de rapports particuliers à chaque région. Il ne saurait être question de les regrouper, sinon dans ce qu'elles peuvent avoir de général. L'Inspection n'entend pas faire œuvre purement critique, mais apporter à l'Administration Centrale un certain nombre de suggestions administratives et comptables tendant soit à simplifier la réglementation actuelle des comptes-matières, soit à combler quelques lacunes.

Tel est le but du présent rapport d'ensemble.

Dans une première partie, on examinera l'organisation proprement dite des services techniques ; dans une seconde partie, la tenue de la comptabilité-matières.

Auparavant, on consacrera quelques mots aux magasins centraux.

Les deux magasins centraux de la Police Nationale, Créteil et Gannat, ont fait chacun l'objet d'une inspection. Pour Créteil, celle-ci n'a pu avoir qu'une portée limitée, l'organisation n'ayant pas dépassé le stade préparatoire. La tournée a relevé quelques lacunes. Les instructions sur la comptabilité-matières n'ont été que très incomplètement appliquées, en raison du retard considérable apporté à leur diffusion, ce qui a obligé le gestionnaire à imaginer lui-même sa comptabilité. On a noté le caractère fictif de certaines entrées et sorties, les fournisseurs ayant livré directement des marchandises à leur destinataire sans passer par le Magasin Central ; on a également relevé la justification tardive des sorties, les Intendances de Police accusant réception des envois après de longs délais dus à la lenteur des transports.

A Gannat, le contrôle a pu s'effectuer dans des conditions plus normales et les sondages opérés en magasin n'ont pas fait apparaître de différences sensibles entre les existants et les écritures.

Dans les deux magasins, le personnel a paru judicieusement recruté et faire preuve de dévouement.

PREMIÈRE PARTIE

Organisation régionale du Service technique

L'organisation régionale du Service technique sera examinée sous ses principaux aspects :

- 1°) *Position du service à l'égard de l'Intendance de Police.*
- 2°) *Installation matérielle.*
- 3°) *Structure du service et attributions des sections.*
- 4°) *Personnel.*

On verra de quelle façon les services régionaux ont suivi les prescriptions ministérielles.

§ I. — Position du Service du Matériel à l'égard de l'Intendance de Police

La circulaire du 28 décembre 1942 a défini la position du service technique dans l'organisation et la hiérarchie des services administratifs de l'Intendance de Police. Elle précise le degré d'indépendance dont le service du matériel doit jouir, vis-à-vis surtout du Secrétariat administratif. Elle déclare que « les services du matériel ne peuvent fonctionner dans l'ignorance volontaire et systématique des bureaux du secrétariat administratif, mais que les questions de matériel doivent être réunies sous une même direction ». Elle sépare les attributions en ajoutant : « Toutes les questions de matériel dans leur aspect de recherche, de contact avec l'extérieur, de construction et de mise en place, doivent être du ressort exclusif du chef du service du matériel. Lorsque les affaires parviennent à la phase comptable ou contentieuse, elles tombent normalement dans le domaine du secrétariat administratif ».

La tournée a permis de constater que l'autonomie des services techniques avait été réalisée.

La nomination des chefs de service et des chefs de section l'a sans doute, facilitée. Elle est justifiée à tous égards.

La démarcation ci-dessus précisée des attributions du secrétariat administratif et des services techniques paraît un peu théorique. Et ce n'est pas sans logique qu'un Inspecteur général a pu souhaiter une extension de la compétence du service technique aux affaires contentieuses : « l'activité du « service du contentieux est entièrement liée à celle du service « technique. C'est le directeur des services techniques qui passe « les marchés et qui en suit l'exécution. N'est-il pas anormal qu'il soit dessaisi si cette exécution devient litigieuse ? « C'est lui qui construit, répare, transforme, aménage les « bâtiments ; n'est-il pas anormal qu'il ne passe pas les baux « et qu'il ne contrôle pas les procédures d'expropriations ? « C'est lui qui répare le matériel automobile et qui dirige les « chauffeurs. N'est-il pas anormal qu'il soit dessaisi lorsqu'un « accident se produit ? C'est le service technique qui fournit « toute la matière sur laquelle travaille le service du contentieux. « Il est à craindre que celui-ci relevant du Secrétariat administratif ne perde le contact avec les réalités et ne fonctionne « dans un esprit abstrait ».

Ces arguments ont leur valeur et il peut sembler normal que les affaires contentieuses nées de l'exécution des services techniques soient suivies par ces services. Cette extension de compétence peut paraître à la fois logique et pratique ; toutefois le Comité des Inspecteurs généraux ne la préconise pas, afin de ne pas diminuer l'importance du Secrétariat administratif et désarticuler le contentieux.

§ 2. — Installation matérielle

Une installation matérielle convenable accroît le rendement des services.

D'un point de vue strictement administratif, il convient que les services techniques soient groupés dans un même immeuble ou dans un même groupe d'immeubles, afin de faciliter la surveillance hiérarchique et l'unité de la comptabilité.

Or, il est assez difficile de trouver des locaux répondant à des exigences multiples et diverses ; permettant l'installation

de bureaux administratifs, de magasins d'habillement, de garages et d'ateliers.

Les rapports de tournée sont assez réservés sur la convenance des installations effectuées.

En dehors des régions de Marseille, Montpellier, Nancy, et prochainement Toulouse, où les services ont été aménagés dans des conditions satisfaisantes, on relève pour d'autres l'insuffisance de place (Angers, Orléans, Dijon, Lyon, Versailles) ou la dispersion des installations (Angers, Clermont-Ferrand, Laon, Limoges, Rouen, Saint-Quentin, Versailles).

A Poitiers, l'inspecteur a souligné que si les bureaux sont convenablement installés dans l'immeuble de l'intendance, le magasin d'habillement est aménagé dans un grenier sordide, exigü et vétuste. A Dijon, on a remarqué l'entassement du personnel. On peut observer que c'est dans les régions où le « démarrage » de l'Intendance de Police a été le plus lent que le choix des locaux se fait plus difficile.

Les Intendances récemment constituées éprouvent de grandes difficultés dans ce domaine.

Le problème ne comporte aucune solution générale. Seules, des considérations locales sont en jeu mais on est obligé de constater qu'un gros effort reste à faire en cette matière.

§ 3. — Structure des Services et Attributions des Sections

La structure des services techniques régionaux a été empruntée à celle de la direction des services techniques. Aux quatre sous-directions de l'Administration Centrale doivent correspondre, à l'échelon régional, les quatre sections suivantes.

- 1^{re} section. — *Affaires Mobilières et Immobilières.*
- 2^{me} section. — *Habillement et Equipement.*
- 3^{me} section. — *Armement et transports.*
- 4^{me} section. — *Matériel divers et subsistances.*

La circulaire N° 274 du 26 juin 1943 prévoit que la 4^{me} section pourra provisoirement être rattachée à la 2^{me} section, en attendant que le recrutement des chargés de mission permette de doter d'un chef chacune des quatre sections.

L'Inspection générale a constaté qu'à de rares exceptions

près (Laon) les sections ont été constituées conformément aux prescriptions ministérielles.

Les crédits n'ayant pas permis de recruter un nombre suffisant de chargés de mission, la 4^{me} section n'a pu de ce fait, être constituée dans toutes les régions. Là où elle a été créée, elle ne fonctionne qu'à l'état embryonnaire (Dijon, Montpellier). Ailleurs, son rattachement à la section de l'habillement n'a soulevé aucune difficulté. La structure prévue n'appelle aucune critique; elle est logique et pratique. Elle doit être maintenue sans réserve.

En ce qui concerne les attributions des sections, quelques divergences de vues ont été constatées. Certaines régions (Angers, Bordeaux, Versailles) en sont restées aux directives du 28 décembre 1942 qui prévoyaient le groupement de l'habillement et de l'armement.

Il n'y a aucune raison pour que les nouvelles instructions ne soient pas appliquées intégralement.

A. — *Section des Affaires mobilières et immobilières*

Dans la plupart des régions, cette section est dirigée par un architecte recruté sur contrat.

On ne peut que recommander, d'une façon générale, ce genre de choix.

Il évite, en effet, de recourir à des architectes privés qui ont toujours tendance à faire des devis trop importants et à exagérer les prix. Les architectes départementaux eux-mêmes ne sont pas exempts de cette critique, à laquelle s'ajoute parfois celle de la lenteur.

Le technicien recruté sur contrat, qui pourra, au besoin, être assisté d'un dessinateur, aura pour rôle d'effectuer les plans et devis et de surveiller leur exécution.

Là où la section n'est pas dirigée par un architecte ou un technicien et où elle n'en comprend pas, il serait souhaitable d'avoir recours au Service des Bâtiments militaires pour l'établissement des devis.

Le contrôle de l'Inspection générale s'est effectué sur les marchés passés ainsi que sur les conditions d'application de la circulaire du 18 janvier 1943 sur les demandes de métaux et de matériaux contingentés. Ce texte n'a soulevé aucune

difficulté particulière et il est exactement suivi. Les vérifications opérées par les Inspecteurs généraux ont permis de constater (à une exception près Clermont-Ferrand), pour la monnaie-matière détenue, la concordance entre les écritures et les existants.

Pour ce qui est des marchés, on sait que les services régionaux sont habilités à passer les marchés ne dépassant pas 300.000 francs, pour les travaux et 100.000 francs pour le mobilier. On a relevé quelques cas de fractionnement. Ils ont été motivés par le désir d'effectuer des réalisations rapides durant la période de démarrage et d'éviter les lenteurs de l'approbation ministérielle (Angers, Dijon, Rouen). Dans un cas particulier (Poitiers), on a fractionné les opérations d'achat de mobilier pour ne pas avoir à passer de marché, dans l'ignorance où l'on était des conditions de passation des marchés.

Si dans certaines régions on a exécuté des travaux importants, dans quelques autres, on est surpris de constater des travaux de minime importance (Rennes). En ce qui concerne les prix aucune anomalie n'a été relevée: ils sont conformes à ceux fixés par les Comités d'organisation. Il ne paraît pas utile d'élever les maxima en deçà desquels les services régionaux peuvent passer des marchés. Dans la plupart des régions, en effet, la presque totalité des contrats passés n'atteint pas ces maxima. L'autonomie des services locaux en ce domaine est donc suffisante.

B. — *Section de l'Habillement et de l'Équipement*

Aucune remarque n'a été faite quant à l'organisation de cette section.

Elle est constituée normalement dans toutes les régions.

Quant à son fonctionnement, il touche à la tenue de la comptabilité-matières, dont l'examen sera fait ci-dessous.

La plupart des rapports ont souligné la pauvreté des stocks en égard aux besoins.

C. — *Section des Transports et de l'Armement*

Même observation que ci-dessus.

§ 4. — Personnel

Les rapports particuliers ont fourni des appréciations sur les chefs de services et chefs de section. Il est délicat de formuler un jugement d'ensemble sur la valeur du personnel d'encadrement.

Certaines régions — en très petit nombre — sont bien pourvues à cet égard; d'autres ont eu des débuts difficiles et ont pâti, semble-t-il, de l'inexpérience et de l'insuffisance de ceux qui en étaient chargés, quand ce n'est pas de leurs prévarications.

Mais les rapports s'accordent à reconnaître une amélioration sensible dans le personnel de direction et un souci plus marqué de méthode. Les divers stages auxquels chefs de service et chefs de section ont été convoqués à Vichy, en vue de leur formation technique, n'y sont, sans doute, pas étrangers. Une très grande diversité a été constatée dans l'importance des effectifs. Le personnel employé dans les services techniques s'élève à 140 personnes pour Marseille, 112 pour Lyon, 82 pour Bordeaux, 73 pour Versailles; 72 pour Montpellier, 55 pour Toulouse, 38 pour Nancy.

Des régions aussi différentes que Versailles et Montpellier ont des effectifs analogues. Bordeaux emploie 82 personnes cependant que Toulouse en a 55, alors que selon l'Inspecteur général qui a contrôlé ces régions, elles ne sont pas comparables. Bordeaux n'a que les formations de deux départements et demi avec un seul G. M. R., tandis que Toulouse comprend neuf départements avec sept G. M. R.

Le souci d'un « démarrage » rapide a pu justifier un recrutement intensif, peut-être au détriment d'une sélection véritable.

Il ne serait pas inutile qu'à l'occasion d'une nouvelle tournée, l'Inspection Générale soit orientée sur le problème de la détermination rationnelle des effectifs.

DEUXIÈME PARTIE

Tenue de la Comptabilité-matières

Les observations ci-dessous seront rapportées dans l'ordre suivant :

- § 1. — *Textes en vigueur*
- § 2. — *Observations relevées*
- § 3. — *Suggestions générales*

§ 1. — Textes en vigueur

Ils sont au nombre de trois, le décret du 10 janvier 1938; la circulaire du 13 avril 1942 et celle du 15 mai 1943.

A) *Le Décret du 10 janvier 1938.* — Ce texte qui fixe la « Comptabilité des Matières et du matériel dans les services et établissements du Ministère de l'Intérieur » est le texte fondamental.

Il est remarquable qu'il soit resté absolument ignoré des exécutants et que l'Administration Centrale n'ait pas tenu la main à son application.

Il met en vigueur pour le département de l'Intérieur une série de dispositions générales qui constituent le droit commun de la comptabilité-matières. C'est ainsi notamment qu'il énumère les services auxquels il est applicable, et prévoit expressément en son article 2 ceux de la Sûreté nationale; dispose que leur comptabilité fera l'objet d'un règlement et d'une nomenclature fixant les modalités d'une comptabilité intérieure dont les résultats seront reportés en quantités et en valeurs dans des inventaires particuliers.

Il ajoute que ces inventaires seront centralisés au service de la comptabilité centrale et récapitulés dans un compte général du matériel produit en valeurs.

Le décret précise les conditions de responsabilité des comptables ainsi que les écritures et livres à tenir. Pour les magasins,

garages et ateliers, d'une part, il prévoit un *Etat inventaire permanent*, tenu par nature et par quantité, des objets constituant la dotation de premier équipement ; d'autre part, des fiches de mouvements tenues par les magasiniers ou chefs d'ateliers.

Les écritures de chaque gestion sont essentiellement le *Livre Journal*, unique pour les entrées et sorties, enregistrant dans l'ordre chronologique toutes les pièces justificatives des mouvements modifiant la consistance de la gestion ; d'autre part, le *Grand Livre*, classant et résumant pour chaque objet de nomenclature les mouvements d'entrées et de sorties.

Le décret fixe, en dernier lieu, le rôle du service de la comptabilité centrale (établissement du compte général du matériel) et prévoit certaines dispositions sur le contrôle des services (dévolu à l'Inspection générale des Services Administratifs) et les vérifications de la Cour des Comptes.

L'Inspection Générale ne peut que déplorer que ce texte de principe n'ait pas éclairé les rédacteurs de l'Instruction du 13 avril 1942. Il apportait un certain nombre de dispositions conformes aux principes de la comptabilité publique et consacrées par l'expérience.

Il ne mérite pas de rester dans l'oubli et nous verrons qu'il permet de combler très opportunément quelques lacunes essentielles.

B. — *L'Instruction du 13 avril 1942.* — Elle ne se réfère à aucun texte antérieur et semble faire table rase du passé.

Elle constitue le document essentiel d'après lequel les fonctionnaires de l'Inspection Générale ont effectué leurs contrôles. Les rapports particuliers soulignent son caractère trop laconique. Elle ne s'accompagnait pas d'une nomenclature. Ils lui reprochent de ne pas entrer dans les détails d'application. Pour des exécutants, dont la plupart n'avaient reçu aucune formation comptable, il eut fallu définir l'objet de chacun des registres prescrits, donner des exemples concrets des mentions à transcrire. Les termes « entrées » « sorties » « distributions » « réintégration » « matières consommables » ont reçu des interprétations différentes. Sans doute, l'Instruction prévoyait-elle que les documents comptables seraient ceux en usage dans l'armée et qu'ils seraient fournis par la Maison Lavauzelle. Les services qui s'y sont adressés ont reçu des registres sans

contexture et ils ont dû créer celle-ci de toutes pièces. Encore faut-il ajouter que la comptabilité militaire a été établie en fonction de données qui sont étrangères au département de l'Intérieur : la distinction de la réserve de guerre et du service courant, la fixation d'un prix pour tout le matériel figurant dans la nomenclature, l'établissement d'un compte de gestion annuel où le matériel est évalué en deniers, etc., etc...

Il ne pouvait donc y avoir transposition pure et simple.

L'Instruction du 13 avril 1942 (page 4 *in fine*) précise que les registres à tenir seront d'une contexture identique à celle des registres en usage pour la tenue de la comptabilité militaire et qu'une notice placée en tête de chacun de ses registres détermine les conditions de leur utilisation. Il aurait donc fallu une correspondance rigoureuse entre les documents prévus. Or, celle-ci n'existe pas.

Le Registre des Entrées et Sorties du matériel prescrit tant pour les Centres Régionaux que pour les postes et services n'a plus son équivalent dans l'actuelle comptabilité militaire. En vertu du décret du 22 décembre 1932 (B. O. n° 3.833), les gestions tiennent un *Registre Journal Modèle A*, qui sert à l'enregistrement chronologique de toutes les pièces justificatives des mouvements à la charge ou à la décharge des comptables. L'enregistrement des pièces est limité aux mentions relatives à la date des mouvements et à la nature des opérations, sans aucune indication du détail des mouvements et des *quantités de matériel affectées*.

Contrairement aux dispositions de l'actuelle comptabilité militaire, le registre des Entrées et Sorties tenu par les services de police, fait apparaître les quantités de mouvement. Il n'y a donc pas correspondance entre les documents comptables de l'Armée et ceux de la Police.

Même observation peut être faite pour les inventaires.

Dans la comptabilité militaire en vigueur (B. O. vol. 27 à jour du 28 septembre 1941), les gestions comme les annexes doivent tenir un inventaire qui enregistre tous les mouvements du matériel et accuse les existants en magasins. Il répond à l'objet même de toute comptabilité-matières qui est de décrire l'existant pour permettre un recensement. Effectivement, la contexture de l'Inventaire général n° 3 ou 3 *bis*, comporte pour chaque article de la nomenclature une colonne « Entrées », une colonne « Sorties », une colonne « Balance ». Le Carnet-Inven-

taire Modèle A du garde-magasin comprend les mêmes dispositions.

Dans les services de police, aucun document ne fait apparaître l'existant en magasin ; ni le registre des entrées et sorties, ni le registre du matériel en service. Pour le déterminer on est obligé de se livrer à plusieurs opérations d'arithmétique, indiquées par la formule suivante :

Magasin = Entrées — Sorties — Distributions + Réintégrations.

C'est une grave lacune, qui a été soulignée par les fonctionnaires de l'Inspection Générale. Il ne faut pas s'étonner outre mesure que les magasins soient mal tenus, qu'aucun recensement n'y soit effectué, si la comptabilité ne décrit pas à tout moment les existants.

La comptabilité militaire résultant du décret du 17 décembre 1936 a eu pour objet de pallier ces inconvénients, tout en simplifiant l'ancienne comptabilité de 1902 que les services de police ont cru devoir reprendre. Il est curieux de constater que les modèles préconisés par l'Instruction du 13 avril 1942 remontent à 1906 et qu'ils ne sont plus en vigueur dans l'Armée ! L'Administration Centrale aurait pu d'autant mieux tirer parti de l'expérience faite dans l'Armée que les principes généraux de la nouvelle comptabilité militaire ont été repris par le décret du 10 janvier 1938 régissant les services du Ministère de l'Intérieur.

C. — *Instruction du 15 mai 1943.* — Elle a eu pour objet la création de fiches d'habillement devant permettre à tous les échelons de connaître les besoins, les commandes et les stocks. L'instruction précitée spécifie que les fiches sont établies indépendamment de toutes pièces comptables dès que les effets auront été réellement reçus ou distribués. Elles constituent de véritables « états de renseignements » destinés à permettre à l'Administration Centrale d'établir ses programmes d'achats.

Ce système est en marge de la comptabilité-matières. Seule peut être étudiée son articulation avec elle. Nous noterons simplement que l'Inspection n'a pu complètement s'exercer sur l'application de ce texte. La comptabilité d'habillement sur fiches n'était pas encore montée, le stade de la préparation à l'échelon des unités n'ayant pas été dépassé.

§ 2. — Observations relevées

D'une façon générale, la comptabilité tenue dans les Centres Régionaux n'est pas conforme aux prescriptions réglementaires. Une très grande diversité dans la présentation des documents comptables a été constatée. Dans un cas particulier (Saint-Quentin) on a constaté la « carence la plus complète, l'ignorance quasi-absolue des règles élémentaires de la gestion à tous les échelons de la hiérarchie ». — Ailleurs, l'autonomie des sections s'est traduite par l'ouverture d'une comptabilité différente dans chacune d'elles (Lyon, Marseille).

Dans les postes et services, la situation se présente d'une façon analogue. Un Inspecteur Général a observé que les gradés comptables ne sont pas toujours à la hauteur d'une tâche pour l'accomplissement de laquelle ils ne possèdent pas de données techniques suffisantes. Les gardes-magasins ont été, parfois, mal choisis. Une surveillance régulière, des contrôles fréquents n'ont pas, enfin, à l'échelon local, été régulièrement effectués.

Les diverses formations ont bien reçu l'instruction du 13 avril 1942, mais sans le moindre commentaire du service régional au sujet de l'application pratique. Tout s'est passé en somme, comme si, par erreur, les élèves d'un peloton de sous-officiers, avaient reçu, au lieu du manuel du gradé, le règlement pour la conduite des grandes unités. Aussi n'est-il pas surprenant de constater des différences de conception. Dans telle formation on ne tient pas tous les registres réglementaires, par contre, on en tient d'autres qui ne sont pas demandés.

Les pièces comptables sont rarement classées avec ordre et méthode ; on les trouve le plus souvent insérées dans les diverses pages du registre, alors qu'elles devraient faire l'objet d'un classement numérique et chronologique dans des chemises spéciales.

Aucune instruction n'a été donnée sur la tenue des magasins.

Enfin, l'instruction du 13 avril 1942 ne s'est pas accompagnée d'une nomenclature du matériel. Celle-ci n'a été publiée qu'à la fin de 1943 et l'Inspection Générale n'a pu exercer son contrôle sur ce point.

Il ne semble pas que le nouveau document soit bien pratique pour des exécutants, en raison du très grand nombre d'unités

détaillées. Les cuirs, en particulier, remplissent près de cinq pages de la nomenclature !

Malgré ces lacunes la comptabilité tenue est-elle exacte ?

Les nombreux sondages effectués à tous les échelons ont, d'une façon générale, permis de constater la concordance des écritures avec les existants. Quelques exceptions ont été notées (comme le Corps Urbain de Marseille où la discordance était la règle), mais elles ne sont pas nombreuses. D'autre part on a relevé que certains services régionaux (Dijon) ne prenaient pas en charge la totalité du matériel de leur région, notamment celui acquis par les G.M.R. sur leur régie d'avances. Cette lacune est évidemment une source d'erreur.

Ces observations générales formulées, on indiquera ci-dessous les remarques principales auxquelles l'examen des divers registres a conduit dans les centres régionaux ainsi que dans les postes et services.

A. — Centres régionaux

Chaque section doit tenir sa comptabilité de façon distincte et ouvrir les registres réglementaires prévus par l'instruction du 13 avril 1942.

1) *Registre des Entrées et Sorties.* — Ce document a pour objet de décrire les mouvements extérieurs c-à-d tout ce que la région prend en charge et tout ce qui est mis à sa décharge. Il fait donc apparaître l'existant régional. La texture la plus répandue est la suivante : la feuille de gauche du registre comprend, en haut, les entrées ; en bas, les sorties. Les mentions sont faites à leur date, indiquant sous un numéro d'ordre, la nature de l'opération (réception ou expédition individuelle ou collective), le chiffre des entrées s'ajoutant à celui de l'inventaire de base, celui des sorties devant en être retranché. Les totaux partiels sont indiqués au crayon, la soustraction devant donner le chiffre pris en compte dans la région. La feuille de droite est composée d'étroites colonnes verticales où sont indiqués les objets en mouvement. Leur classement a été fait par lettre alphabétique en attendant la publication de la nomenclature.

Cette présentation comptable appelle deux remarques.

D'une part, la différence entre les entrées et sorties étant

indiquée, au milieu de chaque page, entre les entrées et sorties, le contrôle en est malaisé en raison du rapprochement à faire entre les écritures. Il serait infiniment plus commode, pour un même objet, de lire les mouvements qui l'affectent dans trois colonnes juxtaposées « Entrées », « Sorties », « Balance ».

Cette rectification effectuée — et l'Administration Centrale a donné depuis des instructions sur ce point — un vice essentiel du système subsiste : ne faisant apparaître que l'existant dans la région, il ne permet aucune vérification. Aussi les comptables tiennent-ils le plus souvent un livre auxiliaire leur permettant de connaître l'existant en magasin.

Il est indispensable de modifier sur ce point la réglementation en vigueur, en rendant obligatoire la tenue d'une comptabilité-magasin. Le projet ci-dessous exposé répond à cette nécessité.

2) *Registre Journal des distributions et réintégrations.* — Ce document a pour objet de décrire les mouvements intérieurs, c'est-à-dire tout ce que le magasin régional distribue et tout ce qu'il réintègre. En raison du grand nombre des mouvements consécutifs aux mutations, les inscriptions portées sont nombreuses. Aussi parfois présente-t-il une récapitulation mensuelle ou trimestrielle des opérations. Celles-ci sont alors reprises dans leur intégralité sur un livre auxiliaire. Cette procédure n'appelle pas de critique.

Cependant, une remarque mérite d'être faite. Le Registre Journal des distributions et réintégrations n'est pas tenu pour la section des Transports. L'Inspection Générale estime que c'est à bon droit. La comptabilité des transports, à la différence de celle de l'habillement, ne peut être une comptabilité d'inventaire. Les véhicules sont trop différenciés pour cela. Les pièces essentielles sont d'une part les contrôles, de l'autre le fichier.

Les contrôles des véhicules comportent les indications suivantes :

a) Marque — Type — Année — Puissance — N° du châssis — N° du moteur — Origine — Nombre de pneus — Affectation — Observations.

b) Catégories de véhicules : Voitures de tourisme — Camionnettes — Camions — Motos — Side-car — Bicyclettes.

La seconde partie donne l'affectation dans chaque service.

La fiche tenue par véhicule comporte les renseignements suivants :

Catégories des véhicules — Affectations successives — Lot de bord — Dates de remplacement des pneus et réparations — Réparations.

3) *Registre des comptes courants avec les postes et services.* — Il donne par partie prenante les mouvements des objets comptabilisés sur le registre des entrées et sorties.

Il n'a pas sa raison d'être pour les transports et pourrait être fusionné avec les deux registres précédents, en ce qui concerne les autres sections.

4) *Registre Inventaire du Matériel en service.* — La tournée a constaté qu'il était rarement tenu. Il paraît faire double emploi avec le précédent et pourrait être supprimé sans inconvénient.

5) *Carnet des Matières consommables.* — Les Inspecteurs généraux ont constaté qu'il était tenu de façon telle qu'il ne présentait aucune utilité. La texture la plus usitée, est la suivante : la moitié supérieure de chaque page est consacrée aux entrées ; la seconde moitié aux sorties et ces dernières font l'objet d'une écriture globale correspondant exactement aux entrées. La partie inférieure de la page est la reproduction littérale de la partie supérieure. Les sorties devraient correspondre aux distributions effectuées aux divers organismes utilisateurs.

On a relevé, d'autre part, que la distinction du matériel consommable et non consommable était faite un peu au hasard, sans critérium bien précis.

6) *Contrôle de l'Armement.* — Rien à signaler.

7) *Registre des Marchés.* — Ce document comprend le plus souvent le texte in extenso des marchés passés, alors qu'il suffirait d'y transcrire les mentions principales : date, objet, attributaire, montant, date de réception, approbation.

8) *Registre de Réception du Matériel.* — Il a perdu toute son utilité depuis que la circulaire interministérielle du 6 février 1943, qui a supprimé les commissions de réception du matériel spéciales à la police, a décidé en matière d'habil-

lement, que les commissions de réception militaire fonctionneraient au profit de la police. On peut donc réaliser une simplification en supprimant ce registre et en ajoutant à celui des marchés une colonne « date de réception ». Pour les articles autres que ceux de l'habillement, il suffirait d'établir un procès-verbal de réception, document qui conserve toute sa valeur, qui serait joint au dossier du marché.

9) *Carnet des Echantillons et Modèles-Types.* — Dans les circonstances présentes, les fournisseurs ne distribuent ni échantillons, ni modèles-types. Aussi bien, ce registre ne répond-il, pour l'instant, à aucune utilité.

Il peut être supprimé.

10) *Registre de Correspondance.* — Il est tenu partout dans des conditions normales.

11) *Catalogue des Archives.* — En l'absence d'archives, ce registre n'est pas tenu ou est ouvert en blanc. Il aura sa raison d'être au fur et à mesure de la constitution des archives.

B. — Postes et services

1) *Registre des Entrées et Sorties du Matériel.* — La plupart du temps, seul ce registre est ouvert dans les postes et services.

Deux conceptions différentes ont été notées quant à sa tenue.

Tantôt, toutes les opérations y sont portées dans l'ordre chronologique, les entrées et les sorties se trouvant ainsi mélangées. Tantôt, et cette façon de procéder est moins critiquable, on utilise pour les entrées la moitié supérieure de chaque folio, et pour les sorties la moitié inférieure.

Les inconvénients du système sont ceux qui ont été signalés pour les Centres Régionaux (supra). D'une part, la balance entre les entrées et les sorties étant indiquée au milieu de chaque page, le contrôle en est malaisé, en raison des rapprochements d'écritures à effectuer.

Pour un même article de la nomenclature, il serait plus aisé de lire, sur une même ligne, les mouvements qui l'affectent en trois colonnes juxtaposées : « Entrées », « Sorties », « Balance ».

D'autre part, cette mise au point devrait s'accompagner

de l'ouverture, sur le même registre, d'une colonne « existant en magasin » qui n'apparaît pas dans le système actuel. De sorte que toute vérification ne peut s'effectuer qu'à la suite d'opérations d'arithmétique un peu longues. En résumé, l'ajonction préconisée transformerait le registre actuel en celui d'une comptabilité-magasin. Depuis la tournée, l'Administration Centrale a donné des instructions en ce sens.

2) *Carnet Inventaire du Matériel en service.* — C'est un véritable registre des distributions et des réintégrations. Il présente, en effet, le détail des sorties par homme et les réintégrations en magasin. Parfois et dans un but d'allègement, il ne comporte qu'une récapitulation des distributions faites aux hommes.

Dans certains postes il est tenu, indépendamment de la fiche 2, une fiche inventaire du matériel distribué à chaque homme avec émargement de l'intéressé.

La récapitulation de ces fiches est portée au crayon sur le carnet inventaire et ce chiffre est celui du matériel en service.

3) *Carnet des Matières consommables.* — Même observation que ci-dessus (p. 132).

4) *Registre de réception du Matériel.* — La plupart du temps il n'est pas tenu ; il pourrait d'ailleurs être supprimé pour les raisons ci-dessus indiquées.

§ 3. — Suggestions générales

Ces suggestions peuvent se grouper autour de deux idées qui résultent elles-mêmes des observations critiques dégagées à la suite de la tournée de l'Inspection générale.

D'une part, il est possible d'alléger la comptabilité des Centres Régionaux en fusionnant certains documents comptables. Cette transformation doit, en même temps, permettre de faire apparaître l'existant en magasin, ce qui est l'objet propre de toute comptabilité-matières.

En second lieu, il est indispensable de combler les lacunes essentielles de l'instruction du 13-avril 1942 en prévoyant certaines dispositions sur la responsabilité des comptables, la tenue des magasins, la comptabilité des ateliers.

L'Inspection générale apporte des éléments de solution aux problèmes posés.

Elle souhaite qu'ils soient retenus par l'Administration Centrale.

Dans ce cas, ils devront être insérés dans une nouvelle instruction sur la comptabilité-matières qui remplacerait celle du 13 avril 1942, et qui serait en harmonie avec le décret du 10 janvier 1938.

A. — *Comptabilité des Centres régionaux* *Fusion de documents comptables*

Dans quelques Intendances (Lyon, Marseille, Versailles) et sous des formes diverses, on a fusionné en un seul les quatre premiers registres : Entrées et Sorties du matériel, Distributions et Réintégrations, Comptes-courants avec les postes ou services, Inventaire du matériel en service.

Il y a là une simplification qui se traduit par une économie de temps, de travail et de papier. Elle mérite d'être retenue pour être généralisée.

Avant de décrire le nouveau projet, nous croyons devoir rejeter le système en vigueur à Montpellier, séduisant par son extrême simplicité, et qui repose entièrement sur des fiches. Il est établi une fiche par article de nomenclature, sur laquelle sont portés tous les mouvements. La fiche fait ressortir l'existant global dans la région, l'existant au magasin régional, les quantités en service, les quantités dans les postes. Le fichier est complété par un journal d'enregistrement de toutes les pièces comptables donnant lieu à mouvement, ce qui permet de vérifier rapidement la cause de toutes les écritures portées sur les fiches.

Quels que soient ses avantages pratiques, un tel système n'est pas conciliable avec les principes de la comptabilité-matières. Les registres présentent un caractère d'authenticité que n'a pas la fiche. Celle-ci peut s'égarer, s'altérer, être remplacée. Elle n'offre pas les mêmes garanties que les registres, notamment pour la mise en œuvre de la responsabilité des comptables.

Ajoutons enfin que le Registre-Journal préconisé contiendra toutes les indications de la fiche. Il ne sera pas moins complet, mais il sera plus sûr.

Ce document présentera pour le matériel non consommable les renseignements suivants :

1°) Inscription au jour le jour des mouvements affectant la richesse de la région : ceux qui augmentent son avoir (réception des magasins centraux, marchés passés, cessions d'autres régions, excédents constatés, etc...) ou qui le diminuent (cessions à d'autres régions, mises hors service, pertes ou manquants).

2°) Inscription par bordereau mensuel (en cas de mouvements nombreux) des distributions et réintégrations n'affectant pas la richesse de la région, c'est-à-dire tous les mouvements intérieurs entre les formations et le magasin régional.

3°) Ventilation du matériel existant en magasin (neuf et en cours de durée) et en service, et tenant lieu de registre inventaire.

Ce document se composerait de feuillets, à raison d'un feuillet par objet,

Une première série de feuillets serait réservée aux effets ou objets d'habillement et d'équipement, sujets à des mouvements fréquents (et dont la comptabilité est tenue à l'échelon unité pour les G.M.R., et à l'échelon district pour les Corps Urbains).

Une deuxième série de feuillets serait réservée aux objets d'ameublement et de couchage comportant peu de mouvements et dont la comptabilité est tenue à l'échelon unité pour les services ou commissariats.

Notons que ce document réalise la transformation de la comptabilité-matières en comptabilité-magasin, puisqu'il décrit à tout instant l'existant au magasin régional.

Si l'on veut bien se rappeler que le Registre de réception du matériel et le Carnet des Echantillons et Modèles-types peuvent, sans inconvénient, être supprimés, *le nombre des registres tenus par les Centres Régionaux passera de onze à six.*

B. — Responsabilité des Comptables

Cette responsabilité existe théoriquement. Elle est prévue par les articles 12 à 18 du décret du 10 janvier 1938. Cette responsabilité peut jouer en cas de réception des marchandises, en cas de perte ou avarie (sauf événement de force majeure, accident ou cas fortuit) et, enfin, en cas de mutation de comptable, celle-ci entraînant la reconnaissance contradictoire du matériel et un inventaire de prise en charge.

Il paraît inconcevable qu'elle n'ait jamais joué.

Les rapports particuliers ont insisté sur l'opportunité de sa mise en œuvre, notamment en cas de mutation de comptables. Cette procédure avait un grand intérêt pratique dans la période de formation des Intendances de police, où les changements de personnes ont été fréquents.

L'Inspection Générale attire l'attention de l'Administration Centrale sur l'opportunité de mettre en application les articles 12 à 18 du décret du 10 janvier 1938. Puisqu'ils sont ignorés d'eux, ils pourraient faire l'objet d'une notification aux intéressés.

C. — Tenue des Magasins

L'instruction du 13 avril 1942 est muette sur ce point. Cette lacune mérite d'être comblée. Rares sont, en effet, les magasins vraiment bien tenus et les rapports des Inspecteurs généraux contiennent une note médiocre pour la plupart.

Il y a une technique de l'emmagasinement, la réglementation militaire l'a décrite avec soin et nous ne pouvons que reprendre ses dispositions en souhaitant qu'elles soient incorporées dans la réglementation du Ministère de l'Intérieur.

Emmagasinement. — Les objets doivent être déposés en magasin dans un ordre tel que la vérification de leur quantité et de leur état puisse s'opérer avec facilité. *C'est un principe fondamental.*

Les piles, les travées, les rayons, les étagères doivent être constitués et aménagés de telle sorte que le garde-magasin puisse « compter » à tout instant, facilement et rapidement, le matériel.

Les autorités chargées de la surveillance des magasins doivent particulièrement porter leur attention sur cette partie du service.

On doit disposer d'une manière distincte le matériel neuf, le matériel usagé, le matériel à réparer, le matériel à réformer, le matériel hors service.

Sur chaque groupe, sur chaque pile, sur chaque travée, il est placé une fiche indiquant la désignation du matériel, tel qu'il est dénommé dans la nomenclature, et à tout instant, l'existant dans le groupe, la pile ou la travée. Les fiches sont constamment tenues à jour.

Les récipients sont placés de façon à présenter, du côté le plus visible, la paroi sur laquelle sont portées les indications relatives à la contenance (caisses de munitions, fûts, etc...). Quand le matériel est en surface ou en hauteur, les rangées ou couches successives sont égales entre elles ou varient selon une loi simple et constante.

Quand un récipient n'est rempli qu'en partie, on le distingue au moyen d'une marque très apparente ; dans les magasins où il y a un lotissement, la caisse contenant l'appoint de chaque lot est disposée de façon qu'on puisse la trouver facilement et la déplacer pour la vérification du contenu ; dans les magasins d'habillement, la pile d'appoint est placée à l'extrémité du groupe d'effets.

Recensement.— Avant d'effectuer un recensement, on arrête préalablement ne varietur le registre-journal et les livres auxiliaires. Après avoir vérifié l'exactitude des écritures, on procède ensuite à la reconnaissance des quantités et de l'état du matériel. Toutes les opérations de comptage, métrage, cubage, etc... auxquelles donnent lieu les recensements sont exécutées sous la direction et la surveillance de l'autorité qui procède aux recensements par les détenteurs responsables, aidés du personnel sous leurs ordres.

On rapproche la balance des entrées et des sorties des résultats du recensement. Ceux-ci sont consignés sur le registre. Si la comparaison entre les résultats de la balance des écritures et ceux du recensement fait ressortir des excédents et des manquants, il en est dressé procès-verbal par l'autorité chargée du recensement. Les excédents et les déficits sont immédiatement portés en entrée ou en sortie. Le procès-verbal fait connaître les causes de ces différences, les explications du comptable et les conclusions du rapporteur.

L'autorité chargée de la surveillance du service technique conclut à l'égard des responsabilités engagées. L'existence en magasin de matériel non porté dans les comptes engage toujours la responsabilité du chef du service technique, ou de ses collaborateurs, chargés de mission, qui n'auraient pas fait toute diligence pour la prise en charge.

Tenue des écritures. — L'Instruction du 13 avril 1942 ne contient aucune prescription. Il existe un certain nombre de règles qui sont le droit commun de toute comptabilité. Il

convient de les rappeler encore que le décret du 10 janvier 1938 ait consacré la plupart d'entre elles. L'expérience prouve qu'elles sont rarement respectées.

Le libellé des écritures doit être clair, précis, et sans surcharge, ni interligne ; les grattages sont interdits. Les ratures ne sont autorisées que dans les cas d'erreurs matérielles et doivent toujours être faites de manière à ce que les mots rayés restent parfaitement lisibles.

Toute pièce d'entrée comporte la prise en charge du comptable.

Toute pièce de sortie justifiant d'une expédition ou d'une délivrance de matériel n'est admise à la décharge du comptable qu'après avoir été revêtue de la prise en charge des destinataires ou de la partie prenante.

Les pièces justificatives sont produites en original : elles sont établies par les comptables. Quand les opérations d'entrées ou de sorties donnent lieu à une imputation ou à un remboursement, les pièces justificatives doivent mentionner l'accomplissement du paiement.

En cas de perte d'une pièce justificative, il en est produit un duplicata qui est signé par tous les signataires de l'original.

Le matériel doit être porté dans les comptes et dans les pièces justificatives sous la dénomination qui lui est assignée par la nomenclature, et sans tenir compte de celles qui sont en usage dans le commerce.

Pertes en Magasin — Procès-verbaux de continuité. —

Il est nécessaire de prévoir une comptabilité des pertes survenues en magasin, si l'on ne veut pas que les comptables soient tentés de falsifier leurs écritures. Il faut considérer que toute gestion de matériel entraîne des pertes, surtout si elle est importante. Il faut pouvoir les suivre dans le temps pour apprécier le caractère de la gestion.

Or, dans le système actuel, rien ne permet de décrire ces mouvements, en dehors d'un procès-verbal.

Les procès-verbaux rapportés ont trait à du matériel en service perdu par les hommes, non à du matériel perdu en magasin (pertes de poids pour le cuir et le savon qui se dessèchent ; déchets de distribution à la suite de coupe ; avaries survenues à la suite de manutention ; vols, etc...). Il serait logique que les pertes survenues en magasin fussent

relatées dans des procès-verbaux transcrits sur un registre. L'examen de celui-ci donnerait une idée du caractère de la gestion. Les excédents en magasin seraient pris en compte de la même façon.

D. — *Comptabilité des Ateliers*

L'Instruction ministérielle n'en dit mot.

Elle pourrait être organisée selon les principes fixés par le décret du 10 janvier 1938.

La base des écritures est un état inventaire permanent et des fiches de mouvements journaliers pour chaque article de la nomenclature.

Tout atelier transformant de la matière première doit comprendre :

- 1°) une comptabilité de l'outillage;
- 2°) une comptabilité des fournitures (entrées-sorties);
- 3°) une comptabilité des réparations.

Outillage. — Le Chef d'atelier est responsable du mobilier et de l'outillage de son atelier. Il en tient un inventaire général, sur lequel doivent également figurer les machines-outils.

Cet inventaire est contresigné par le chef du service technique.

Le Chef d'atelier remet à chaque ouvrier les outils d'usage courant qui lui sont nécessaires et il les inscrit sur un inventaire en double expédition; il en remet une à l'ouvrier et il conserve l'autre signée de ce dernier. Chaque ouvrier est pécuniairement responsable de tous les outils qui lui sont confiés.

Le Chef d'atelier fait le recensement de ces outils toutes les fois qu'il le juge utile. Il constate cette opération sur les inventaires par un visa daté.

En cas de départ d'un ouvrier, il est toujours procédé au recensement de ses outils. L'inobservation de ces prescriptions engage la responsabilité du chef d'atelier.

Fournitures. — Chaque atelier comporte en annexe un magasin : pièces détachées, s'il s'agit d'un atelier automobile; bois et articles de quincaillerie, s'il s'agit d'un atelier de menuiserie; cuir, fil, clous, s'il s'agit d'un atelier de cordonnerie. Il est donc

nécessaire de prévoir une comptabilité des entrées et sorties et une comptabilité d'inventaire. D'une part, un Registre-Journal des Entrées et Sorties relatara tous les mouvements, en entrée ou en sortie, dans l'ordre chronologique.

D'autre part, des fiches de stock, par nature d'article donneront, à tout instant, pour un objet déterminé, l'existant en magasin.

Réparations. — Il faut distinguer les réparations à effectuer (voitures, chaussures) des ouvrages à exécuter (mobilier, etc...).

Chaque réparation doit faire l'objet d'un bulletin de demande de réparation, extrait d'un carnet à souches. Ce bulletin porte la nature du matériel, la quantité et l'indication sommaire de la réparation demandée.

Le Chef d'atelier donne reçu sur le carnet et inscrit les quantités reçues sur un registre des réparations. Le détail de celles-ci est porté dans la colonne « Observations » du registre. Le matériel est remis aux intéressés par le chef d'atelier. Le représentant du service ou des intéressés donne reçu sur le registre des réparations et le chef d'atelier certifie la remise sur le carnet.

Pour l'exécution des ouvrages, il sera tenu par chaque atelier qui participe à l'exécution d'une commande une feuille d'ouvrage. Elle est destinée à l'enregistrement de toutes les dépenses (main d'œuvre, frais divers, matières) occasionnées pour l'exécution de la commande. Elle fournit ainsi les différents éléments du prix de revient.

La feuille d'ouvrage est tenue par le chef d'atelier.

La récapitulation des feuilles d'ouvrage sera faite mensuellement et portée sur une fiche ouverte par poste ou service. Cette fiche indiquera les réparations ou les ouvrages exécutés pour chaque service et leur prix de revient.

Conclusions générales

L'Inspection Générale a consacré une tournée d'ensemble aux Services Techniques de la Police Nationale. Elle a fait porter ses investigations non seulement sur les questions d'organisation et de personnel, mais encore sur le contrôle du matériel et la tenue de la comptabilité-matières.

Elle constate que si l'organisation régionale des Services techniques n'appelle pas de critiques, par contre l'aspect comptable de la mission des Intendances de Police a souvent été négligé.

Elle déplore, en particulier, que le texte fondamental du décret du 10 janvier 1938 sur la comptabilité-matières du Ministère de l'intérieur soit resté ignoré, alors qu'il aurait dû constituer un point de départ.

L'Instruction ministérielle du 13 avril 1942, très diversement interprétée tant dans les Centres Régionaux que dans les postes et services, contient quelques lacunes. Entre autres elle ne fait pas apparaître les existants en magasin, ce qui est l'objet propre de toute comptabilité-matières. Elle n'a pas prévu de dispositions sur la responsabilité des comptables, la tenue des magasins et la comptabilité des ateliers.

Sur tous ces points l'Inspection Générale apporte un certain nombre de suggestions éprouvées par l'expérience, qu'il serait utile d'incorporer dans un nouveau Règlement des comptes-matières.

Situation des personnels communaux

Rapporteur :

M. GINOLHAC, Inspecteur des Services administratifs

SITUATION DES PERSONNELS COMMUNAUX

Le Ministre de l'Intérieur a invité l'Inspection Générale des Services Administratifs à entreprendre dans des communes d'importance variée, des enquêtes sur la situation des personnels municipaux. Ces investigations et ces études devaient avoir pour objet essentiel : d'une part, de rechercher les possibilités d'un reclassement général des emplois communaux; d'autre part, de permettre de fixer de nouvelles échelles de traitements correspondant à ces emplois.

Toutes les communes visitées rentrent dans les deuxième et troisième catégories de communes prévues par la loi et le règlement d'administration publique du 9 septembre 1943, c'est-à-dire parmi celles possédant un cadre administratif organisé.

Les fonctionnaires de l'Inspection Générale ont donc été amenés à apprécier l'organisation et la valeur de ces cadres ainsi que les avantages attachés à chaque emploi.

Les comparaisons faites d'une ville à l'autre les autorisent à formuler un certain nombre d'observations et de conclusions générales qui font l'objet du présent rapport d'ensemble et ont servi à l'élaboration de la circulaire du 1^{er} juin 1944 relative à la rémunération du personnel des collectivités locales.

L'enquête de l'Inspection Générale a principalement concerné les points suivants :

- 1^o) *Qualification des emplois;*
 - 2^o) *Détermination des emplois à attribuer à des fonctionnaires et à des employés;*
 - 3^o) *Limitation du nombre des emplois autorisés;*
 - 4^o) *Etablissement d'un barème de traitements;*
 - 5^o) *Détermination de la part d'activité exécutée dans les mairies pour le compte de l'Etat.*
-

I

Qualification des emplois

Une extrême diversité se remarque dans la qualification des emplois, même dans des villes d'importance comparable,

Le plus souvent, ces différences ne se justifient pas. Sous des appellations variées, il existe certaines catégories de fonctionnaires qui accomplissent des tâches analogues ou équivalentes. C'est ainsi que la fonction de commis d'ordre est tenue par des agents qui portent les dénominations les plus diverses ; commis ou secrétaire ou expéditionnaire ou même rédacteur. Cette confusion de terminologie rend très difficile l'exercice du contrôle de tutelle sur les décisions des conseils municipaux relatives aux personnels communaux.

Il est souhaitable qu'une certaine harmonie soit introduite dans les qualifications d'emplois, de manière à faire disparaître les différences injustifiées existant entre villes de même importance. Cette réglementation devrait être assez souple pour tenir compte des nécessités particulières à chaque commune et ne pas entraver l'organisation des services municipaux.

Il conviendrait : d'une part, de simplifier et, dans une certaine mesure, d'uniformiser les catégories d'emplois selon l'importance de la commune ; d'autre part, de définir le rôle imparti à chaque emploi. Plus la commune sera importante, plus la division du travail sera poussée dans l'administration communale ; par suite, plus les emplois seront diversifiés.

Il est relativement aisé d'établir ainsi les cadres-types des *services administratifs*, parce que le personnel y exécute des tâches correspondant la plupart du temps à une fonction de l'Etat ou déléguée par l'Etat, à peu près identiques dans toutes les villes et ne se distinguant que par le nombre et la complexité des problèmes en cause.

Au contraire, la plupart des *services techniques* et des *services annexes* sont beaucoup plus différenciés parce que

destinés à assurer la satisfaction d'intérêts communaux, variables non seulement d'après l'importance de la collectivité, mais aussi d'après maintes données locales. Dans leur exécution ils font appel à des personnels spécialisés qu'il est souvent délicat de ranger en des catégories-types.

Si certains services essentiels (voirie, entretien des bâtiments communaux) se rencontrent au moins dans toutes les communes urbaines, il en est, par contre, d'autres qui n'existent pas dans toutes les villes ou qui peuvent ne s'y présenter qu'avec des caractères très particuliers (jardins et promenades, abattoirs, musées, bibliothèques, établissements d'enseignement). Le personnel qui y est attaché trouve parfois difficilement place dans des cadres organisés d'avance.

Quoi qu'il en soit, l'Inspection Générale s'est efforcée, à la suite de son enquête, de *déterminer les emplois-types* qui peuvent être occupés, tant dans les services administratifs que dans les services techniques et annexes. La liste de ces emplois doit être considérée comme limitative ; aucune ville ne serait autorisée à créer d'autres catégories d'agents, sauf dans les cas où l'intérêt du service ou l'utilité publique l'exigerait. Il appartiendrait alors à l'autorité de tutelle, si elle le jugeait à propos, d'admettre une dérogation aux règles générales prescrites en la matière.

Ces dérogations ne sauraient être qu'exceptionnelles, les tableaux-types ayant été conçus très largement de manière à englober tous les emplois normalement nécessaires au fonctionnement des services municipaux.

Il y a lieu de distinguer, d'une part, les services administratifs, d'autre part, les services techniques et les services annexes.

Pour l'application de ces mesures, les villes ont été réparties en six groupes d'après l'importance de leur population.

Certes, le critérium démographique peut être discuté, surtout lorsqu'il s'agit de services techniques. Il n'en demeure pas moins, à la lumière de l'enquête menée par l'Inspection Générale, qu'il est simple, commode et moins arbitraire que d'autres. Aussi bien se retrouve-t-il dans la plupart des statuts-types déjà élaborés par certaines préfectures, notamment en Seine-et-Oise.

§ 1. — Services administratifs

Dans toutes les communes de plus de 10.000 habitants (ainsi que dans celles de moins de 10.000 habitants ayant un cadre organisé de leur personnel), le cadre des fonctionnaires devrait comprendre au moins deux catégories d'emplois : celui de *secrétaire général* ⁽¹⁾ et celui de *commis-secrétaire*. Ce sont là des emplois de base qui se retrouveraient dans toutes les villes de plus de 10.000 habitants.

1°) Dans les communes dont la population varie de 10.000 à 20.000 habitants (ainsi que dans celles de moins de 10.000 habitants ayant un cadre organisé de leur personnel), ces deux catégories d'emplois seraient seules autorisées. Elles correspondent, en somme, à un dédoublement de la fonction de secrétaire de mairie, qui est exercée par un seul agent dans les communes de moindre importance. Chaque commis-secrétaire est spécialisé dans certaines attributions, tandis que le secrétaire général, tout en se réservant les questions générales ou les plus délicates, veille sur l'ensemble de ce personnel.

Sept des villes visitées rentrent dans cette catégorie de communes : Rambouillet, Martigues, Riom, Cahors, Salon, Aubagne et Sens.

Leurs cadres comprennent : un secrétaire général (ou secrétaire à Rambouillet), un secrétaire général adjoint à Martigues et à Riom (où il est assimilé à un chef de bureau), des chefs de bureau à Cahors, à Sens et à Aubagne, des « employés » (à Riom) ou « secrétaires » (à Cahors), ou « commis » (à Sens, à Salon et à Aubagne) ou « rédacteurs » et « commis » (à Rambouillet). Ces derniers agents correspondent aux commis-secrétaires dont il vient d'être question ; il semble superflu de maintenir une différence de terminologie qui n'a aucune raison d'être.

La distinction faite à Rambouillet, conformément au statut-type du personnel communal de Seine-et-Oise, entre rédacteurs et commis ne se justifie pas, étant donné la similitude de tâches dévolues aux uns et aux autres et le manque de spécialisation de ces fonctions dans les petites villes.

Quant à l'emploi intermédiaire de chef de bureau (celui de

(1) Dans les communes de moins de 5.000 habitants, le secrétaire général de la mairie devrait porter l'appellation plus modeste de secrétaire principal.

secrétaire général adjoint n'a été créé à Riom que pour donner un avancement à un fonctionnaire méritant et à Martigues que pour suppléer à la carence d'un secrétaire général défaillant), il ne répond à aucune nécessité précise. C'est ainsi qu'à Cahors le rôle de chef de bureau est analogue à celui de commis-secrétaire et l'existence de ce grade ne se justifie que par le désir de conférer un avancement exceptionnel à certains employés. Le même résultat pourrait être obtenu en modifiant les conditions d'avancement des commis-secrétaires et en prévoyant le grade de commis-secrétaire principal.

2°) Villes de 20.000 à 40.000 habitants. — Aux emplois de base de secrétaire général et de commis-secrétaire, il faudrait ajouter celui de *chef de bureau* qui existe, en fait, dans la plupart de ces villes.

La fonction de chef de bureau est double. Elle consiste à : 1° encadrer le personnel subalterne (commis-secrétaires et employés divers) groupé dans un même service ; 2° décharger le secrétaire général du travail de rédaction et de l'étude des questions contentieuses qui lui incombent en général dans les communes moins importantes.

Le secrétaire général, de son côté, contrôle la marche des services et se réserve de traiter les affaires les plus graves.

Le rôle des commis-secrétaires demeure le même que dans les communes de moins de 20.000 habitants.

Ces trois catégories de fonctionnaires se retrouvent dans les cadres des villes de Laval et de Tarbes, mais l'emploi correspondant à celui de commis-secrétaire est tenu par des « commis », ou des « commis-principaux ».

La situation est la même à Arles et à Sète, sous cette réserve que le secrétaire général est assisté d'un secrétaire général-adjoint. On peut considérer que ce poste de secrétaire général-adjoint n'est pas d'une utilité absolue dans une ville de moyenne importance, à condition que les chefs de bureau soient suffisamment qualifiés pour seconder le secrétaire général.

A Brive, les seuls emplois prévus par le statut dans les services administratifs sont ceux de secrétaire général et de secrétaire (indépendamment de chef de cabinet du Maire). L'expérience a montré que le rétablissement d'un grade intermédiaire (chef de bureau) était souhaitable.

A Montauban, comme à Sète, la diversité des emplois est poussée à l'extrême. Sous-chefs de bureau, rédacteurs et expéditionnaires remplissent des tâches à peu près équivalentes et sont affectés indifféremment à tel ou tel service. Leur rôle ne diffère pas de celui du commis-secrétaire. Il existe même à Sète un chef de division dont l'utilité est des plus douteuses.

3°) *Villes de 40.000 à 100.000 habitants.* — Les cadres des services administratifs de ces villes seraient complétés par l'institution de l'emploi de *secrétaire général adjoint* et celui de *rédacteur*.

L'emploi de secrétaire général-adjoint se justifie dans les mairies d'une certaine importance où est organisé un secrétariat général. Alors que le secrétaire général dirige l'ensemble des services municipaux (y compris les services techniques), le secrétaire général adjoint est plus spécialement le chef des services administratifs. Telle est la situation constatée à Pau, à Montluçon, à Aix-en-Provence, à Troyes et à Montpellier.

A Versailles et à Béziers, par contre, il n'y a pas de secrétaire général-adjoint, mais dans cette dernière ville un chef du service de la comptabilité et des chefs de bureaux principaux.

A Dijon, l'emploi de secrétaire général-adjoint supprimé en 1936, a été rétabli en 1941, mais n'a pu être encore pourvu, faute de candidat qualifié.

Une situation particulière se remarque à Rennes où coexistent un secrétaire général-adjoint et des directeurs. L'emploi de directeur n'est prévu que dans les services de l'assistance et de la comptabilité ; il n'est pas différent dans son essence de celui de chef de bureau. L'appellation de directeur ne se justifie ni par la qualité du fonctionnaire, qui est un ancien chef de bureau, ni par l'importance du service (le directeur de la comptabilité n'a que six employés sous ses ordres et celui de l'assistance onze). Quant au secrétaire général-adjoint, en plus de ses fonctions propres au secrétariat général, (suppléance du secrétaire général), il a la direction immédiate des bureaux de la mairie autres que ceux rattachés à l'assistance et à la comptabilité.

A Dijon, il existe un emploi de chef des services financiers qui consiste dans la gestion du bureau de la comptabilité.

Par ailleurs, la tâche incombant au commis-secrétaire est plus complexe et plus délicate que dans les communes faisant partie des catégories précédentes. Le nombre et la spécialisation des bureaux de la mairie exigent que soit créé un emploi intermédiaire entre celui de chef de bureau et celui de commis-secrétaire : le titulaire de cet emploi seconde le chef de bureau et le supplée en son absence ; il doit être capable, par ses propres moyens, d'étudier les questions, de rechercher et proposer des solutions adéquates ainsi que de préparer des projets de décisions. Bien que ces fonctions ne soient pas entièrement assimilables à celles de rédacteur de préfecture et encore moins à celles de rédacteur d'une Administration Centrale, il a paru à l'Inspection Générale que le titre de rédacteur, généralement consacré dans les cadres municipaux, pouvait être maintenu.

De son côté, le commis-secrétaire reste confiné dans un rôle d'exécution et n'a à prendre que des initiatives simples, conformes aux directives qu'il a reçues.

D'après l'enquête, cette hiérarchie d'agents se retrouve dans plusieurs villes de plus de 40.000 habitants, notamment à Rennes et à Troyes (dans cette dernière ville l'emploi de rédacteur n'a été créé qu'en novembre 1942).

A Montpellier, il existe à la fois des rédacteurs, des commis et des expéditionnaires ; à Béziers, des sous-chefs de bureau, des commis principaux et commis. Cette diversité de grades entre villes voisines et d'importance comparable ne peut s'expliquer ; elle appelle un reclassement de leurs titulaires actuels en catégories plus nettes comme celles de commis-secrétaires et de rédacteurs.

Une observation analogue peut être faite sur les cadres subalternes de la mairie de Dijon qui prévoient à la fois des commis principaux et commis, des commis-rédacteurs, des secrétaires-dactylographes, des commis aux écritures, des sténodactylographes, des employés et des dactylographes. Le statut donne pour chacun de ces grades des définitions assez subtiles, mais il paraît impossible de délimiter d'une manière aussi précise l'activité d'un employé communal même s'exerçant dans une grande mairie. C'est ainsi que la distinction entre commis-rédacteur et commis aux écritures est faite comme suit :

« Commis-rédacteur : reçoit des lettres simples et prend certaines initiatives pour la rédaction du courrier. De brèves instructions suffisent pour le guider ».

« Commis aux écritures : reçoit des lettres simples auxquelles il suffit de répondre avec des formules toutes faites ou suivant des règles bien établies ne nécessitant pas d'études techniques ou contentieuses ».

En fait, le même employé accomplit des tâches relevant à la fois du commis-rédacteur et du commis aux écritures, en sorte que la discrimination présente surtout un caractère théorique et ne saurait être retenue.

A Pau, au contraire, il n'y a que des commis principaux et des commis subordonnés aux chefs de bureau, leurs emplois correspondant, dans la plupart des cas, tantôt à celui de rédacteur, tantôt à celui de commis-secrétaires.

En résumé, toutes les villes de plus de 40.000 habitants doivent pouvoir reclasser leurs cadres administratifs subalternes dans les deux catégories susvisées.

4°) *Villes de plus de 100.000 habitants.* — Leurs cadres de fonctionnaires comprendraient en plus des emplois énumérés dans les villes précédentes, l'emploi de *directeur*.

En fait, dans toutes les villes de plus de 100.000 habitants, sont prévus des postes de directeurs ou de chefs de service (personnel, comptabilité, assistance, instruction publique, contentieux etc...). Il suffirait de consacrer l'état de chose existant.

A Lyon, les directeurs portent le titre de chefs de division et sont placés à la tête d'une des quatre divisions de la mairie centrale; personnel et administration générale, police, finances et travaux, affaires sociales, sans compter la nouvelle division des affaires franco-allemandes. Ils se sont substitués en 1941 aux chefs de service en vue d'une assimilation complète avec les chefs de division de la Préfecture. Il est à noter qu'à la même date l'emploi de secrétaire général-adjoint a été supprimé à la demande du Préfet, sans doute afin d'éviter qu'un fonctionnaire communal bénéficiât d'une situation supérieure à celle des fonctionnaires de la préfecture; il est probable que cette mesure de circonstance sera un jour ou l'autre rapportée.

Les cadres administratifs de la ville de Marseille compren-

nent des directeurs (services administratifs, services financiers) secondés par des directeurs-adjoints.

En outre, les principales villes pourraient être autorisées à créer quelques emplois de *contrôleur administratif et financier*, chargé d'inspecter le fonctionnement des services de la mairie ainsi que des services en régie ou concédés. Cet emploi s'insérerait dans la hiérarchie immédiatement après celui de secrétaire général-adjoint. Il a été institué à une date récente dans des villes comme Marseille et Lille, où son utilité s'est affirmée. Il serait à ajouter à la liste des grades prévus par la circulaire ministérielle du 1^{er} juin 1944.

Les observations ci-dessus peuvent se résumer dans le tableau suivant qui fixe pour chaque catégorie de communes les emplois autorisés :

Communes de 10.000 à 20.000 habitants et communes de moins de 10.000 habitants ayant un cadre administratif organisé.	- Secrétaire général (appelé secrétaire principal dans les communes de moins de 5.000 habitants). - Commis-secrétaire.
Communes de 20.000 à 40.000 habitants.	- Secrétaire général. - Chef de bureau. - Commis-secrétaire.
Communes de 40.000 à 100.000 habitants.	- Secrétaire général. - Secrétaire général-adjoint. - Chef de bureau. - Rédacteur. - Commis-secrétaire.
Communes de plus de 100.000 habitants.	- Secrétaire général. - Secrétaire général-adjoint. - Contrôleur administratif et financier. - Directeur. - Chef de bureau. - Rédacteur. - Commis-secrétaire.

Cette liste ne comprend pas les agents subalternes tels que sténodactylographes, dactylographes, expéditionnaires, appariteurs, garçons de bureaux et concierges, qui se retrou-

vent dans presque toutes les communes et qui, selon les termes de la circulaire ministérielle du 9 octobre 1943, « remplissent des fonctions normalement interchangeables « avec des fonctions rencontrées dans les entreprises « privées ». De ce fait, ils ne sauraient être considérés comme inclus dans les cadres du personnel de la mairie.

§ 2. — Services Techniques

L'Inspection Générale ne s'est pas proposé de donner une énumération complète des qualifications d'emplois techniques, énumération que rendrait impossible leur extrême spécialité. Mais, sauf en ce qui concerne le personnel de direction, elle a groupé dans un nombre limité de catégories tous les emplois considérés par elle comme équivalents, en indiquant, à titre d'exemple, quelques uns des emplois pouvant figurer dans chaque groupe. Ramener à quelques appellations la diversité des situations des agents municipaux n'a pas été une tâche aisée. Il est apparu, néanmoins, qu'un tel travail s'imposait afin d'introduire un peu de clarté dans l'organisation de services qui a été laissée jusqu'à ce jour à l'entière initiative des municipalités. L'intérêt du service ne peut qu'y gagner et le personnel doit bénéficier dans son ensemble de cette simplification des dénominations d'emplois.

Le classement de certains agents dans l'une ou l'autre des catégories proposées pourra soulever des difficultés et l'autorité de tutelle aura à contrôler les initiatives prises à cet égard par les municipalités.

Sous le bénéfice de ces observations il est possible de déterminer comme suit, d'après l'importance des communes, les principaux emplois des services techniques :

1°) *Villes de 10.000 à 20.000 habitants et villes de moins de 10.000 habitants ayant un cadre organisé.* — La voirie, l'entretien des bâtiments et du domaine communal constituent généralement les seuls services techniques. Les emplois à prévoir correspondent à des fonctions de surveillance ou d'exécution :

Contremaître, Surveillant de voirie ou de travaux ;

Chef ouvrier (Chef cantonnier) ;

Ouvrier spécialisé (artisan, plombier, menuisier, peintre, maçon) ;

Ouvrier qualifié (jardinier, égoutier, fossoyeur) ;
Gardien de square ou de cimetière ;
Cantonnier, manœuvre.

C'est la situation constatée dans la ville de Cahors et dans celle de Rambouillet dont le statut du personnel communal est conforme au statut-type proposé le 4 décembre 1941 par le Préfet de Seine-et-Oise aux communes de ce département.

La présence d'un Chef des services techniques, ingénieur ou architecte-voyer, bien que prévue par le statut-type de Seine-et-Oise, ne se conçoit que dans des circonstances exceptionnelles, par exemple dans une commune en voie de grande extension urbaine (comme Sens) ou dont les services techniques sont particulièrement développés.

2°) *Villes de 20.000 à 40.000 habitants.* — L'enquête a révélé que dans les villes de cette catégorie (Brive, Laval, Montauban, Tarbes, par exemple) doit être placé à la tête des services techniques un *Chef de service* qui est en général un *Ingénieur*, parfois un *Architecte*. Il a autorité sur les services de voirie, d'architecture, des parcs et promenades, et éventuellement sur les régies industrielles.

Les projets sont préparés par des bureaux où travaillent un personnel administratif analogue à celui des services administratifs de la mairie, et un personnel de techniciens (dessinateurs, vérificateurs, etc...) qui peut être groupé sous le vocable général d'*Agents techniques*.

Dans l'exécution des travaux, des agents qualifiés doivent être chargés de la conduite des chantiers : ce sont les *conducteurs de travaux* qui sont à assimiler aux agents techniques.

Le *personnel de maîtrise* et le *personnel ouvrier* sont les mêmes que dans la catégorie précédente de villes.

Telle est la situation qui a été constatée à Brive et dans la plupart des villes de moyenne importance. A Laval, le Chef du service des travaux communaux, Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat, a sous son autorité le service des bâtiments, la voirie municipale, la régie de la réputation et la régie des eaux. A Montauban, le Directeur des travaux est un architecte dont la compétence s'étend aux services d'architecture et des travaux. L'Ingénieur directeur des travaux de la ville de Tarbes est assisté de deux architectes-adjoints

(pour l'architecture) et d'un conducteur des travaux (pour les travaux).

3°) *Villes de 40.000 à 100.000 habitants.* — D'après les observations faites dans les villes de Pau, de Troyes, de Versailles, de Dijon et de Rennes, le développement des services techniques exige qu'ils soient placés sous le contrôle d'un *Directeur* et que la responsabilité de chaque service (voirie, architecture, égouts, eaux, etc..) incombe à un *Chef de section* relevant du directeur et éventuellement assisté d'un *Sous-chef de section*.

A Pau, l'Ingénieur chef du service de la voirie est secondé par deux Chefs de section, l'un pour le service des eaux et l'autre pour le service du nettoyage; il existe, de plus, un emploi d'Architecte chargé du service des bâtiments.

Les services techniques de la ville de Troyes sont groupés sous l'autorité d'un Ingénieur diplômé des Ponts et Chaussées. A la tête de chaque service (voirie, architecture, eaux, égouts, transports et enlèvement des ordures ménagères) est placé un Chef de section, qui dans le service d'architecture prend le titre d'Architecte-adjoint.

A Versailles, l'Ingénieur directeur de la voirie, des bâtiments et des services techniques, est directement assisté de six Chefs de section auxquels sont adjoints des Sous-chefs de section.

Dans quelques villes (Dijon, Rennes) l'autorité de l'Ingénieur en chef ne s'étend pas aux services d'architecture qui relèvent d'un Architecte en chef. Toutefois, un projet à l'étude du Conseil Municipal de Dijon prévoit que le service d'architecture sera, lui aussi, placé sous la direction de l'Ingénieur en chef et que l'Architecte cessera d'être fonctionnaire municipal pour devenir simple Conseil de la Ville.

L'Ingénieur en chef de la ville de Dijon dirige, sous cette réserve, l'ensemble des services techniques (eaux, voirie, assainissement, éclairage, jardins, plan). Sous ses ordres, l'ingénieur des eaux, l'ingénieur-voyer, l'ingénieur géomètre (service du plan) le directeur des jardins assurent avec un personnel qualifié le fonctionnement de ces services.

A Rennes, les attributions de l'Ingénieur en chef du service de la voirie comprennent le service général de voirie, le service des eaux et égouts, les services d'hygiène et de salubrité. Ne dépendent pas de lui, outre l'Architecte de

la ville, l'Ingénieur en chef du service d'éclairage et le Directeur du Jardin des Plantes. Des emplois équivalents à ceux de chefs et de sous-chefs de section sont occupés par un ingénieur-adjoint (voirie), un inspecteur des bâtiments communaux (architecture) et un chef de travaux (Jardin des Plantes).

Le personnel de techniciens auxiliaires du chef de section est, en général, nombreux et occupe des emplois nettement spécialisés. C'est ainsi qu'on compte parmi les agents techniques des dessinateurs-projeteurs, des dessinateurs principaux et des dessinateurs, des vérificateurs, des géomètres et des aides-géomètres, etc... Il est difficile d'en donner une énumération complète; leur classement devra donc s'opérer par assimilation.

Dans le personnel ouvrier se distingue une catégorie nouvelle groupant tous les ouvriers d'entretien de la voirie (terrassiers, aide-paveurs, aide-cimentiers) qui ne sauraient être considérés comme des cantonniers ou des manœuvres.

a) *Villes de 100.000 à 500.000 habitants.* — Dans cette catégorie figurent les villes de Rouen et de Lille, où la situation du personnel a fait l'objet d'études spéciales.

L'ensemble des services techniques est groupé sous la direction d'un Ingénieur en chef, directeur des services techniques.

Chaque service est lui-même placé sous l'autorité d'un Chef de section secondé d'un ou plusieurs Sous-chefs de section et la spécialisation du personnel est plus poussée.

Le tableau des emplois à autoriser est le suivant :

- 1°) Ingénieur en chef, directeur des services techniques.
- 2°) Personnel technique :
 - Chef de service ou chef de section (ingénieur), sous-chef de section (ingénieur des travaux ou sous-ingénieur), conducteur principal ;
 - Agent technique (dessinateur-projeteur, dessinateur principal, dessinateur, vérificateur, géomètre, aide-géomètre), conducteur de travaux.
- 3°) Personnel de maîtrise et personnel ouvrier :
 - Contremaitre (surveillant de voirie, de travaux ou de nettoyage, chef d'atelier, chef mécanicien, chef électricien) ;

Chef ouvrier (chef de chantier, chef cantonnier, chef égoutier, chef jardinier, chef fontainier) ;
Ouvrier spécialisé (plombier, menuisier, peintre, maçon) ;
Ouvrier qualifié (égoutier, jardinier, fossoyeur) ;
Ouvrier d'entretien de la voirie (terrassier, aide-paveur, aide-cimentier, manœuvre spécialisé) ;
Cantonnier, manœuvre.

b) *Villes de plus de 500.000 habitants.* — Paris mis à part, deux villes, Lyon et Marseille, rentrent dans cette catégorie. L'ampleur des services qu'elles ont à assurer justifie à elle seule une organisation spéciale et hiérarchisée. Il importe, en effet, que la marche de ces services soit confiée à des agents particulièrement qualifiés et que les fonctions de direction soient exercées avec l'autorité nécessaire.

Les services techniques doivent être coordonnés par un fonctionnaire ayant titre de *Directeur général* et pouvoir sur les directeurs de chaque service.

A Lyon, les quatre services techniques de la voirie, des eaux, immobilier et électro-mécanique sont, en outre, groupés sous la direction d'un Ingénieur en chef, tandis qu'un Architecte en chef assume la responsabilité du fonctionnement des services d'architecture-entretien, d'architecture-urbanisme, des cultures, parcs et promenades et du contrôle des travaux.

Chaque service a, à sa tête, un directeur ou un chef de service, dont relèvent directement des ingénieurs principaux (ou inspecteurs principaux d'architecture dans les services d'architecture) ; sous les ordres de ces derniers sont placés les chefs de section (ingénieurs des travaux, inspecteurs d'architecture) et les sous-chefs de section (ingénieurs adjoints, conducteurs principaux).

A Marseille, le Directeur des services techniques, assisté de deux directeurs adjoints, contrôle l'ensemble de douze services (assainissement, bâtiments communaux, biens communaux, urbanisme, voirie, nettoyage, plantations et terrains de sports, contrôle des services concédés et éclairage, transports, ateliers et magasins, cimetière, contrôle des immeubles-permis de construire, autorisations de voirie, service des méthodes), dont chacun est dirigé par un ingénieur ⁽¹⁾ chef

(1) Dans les services de l'urbanisme il y a deux ingénieurs chefs de services.

de service (architecte en chef pour le service des bâtiments communaux). Des ingénieurs sont à la tête de chaque section de service et des ingénieurs adjoints de chaque sous-section.

Ainsi l'organisation des services techniques de villes comme Lyon et Marseille se différencie nettement de celle des villes de moindre importance. Dans la hiérarchie des emplois un grade supérieur ou complémentaire doit être prévu ; de plus, quelques grades intermédiaires, en raison de la complexité des services, s'interposent entre les fonctions de direction et celles d'exécution. Il ne paraît cependant pas possible de réglementer les catégories d'emplois d'une manière stricte parce que la structure de chaque service n'est pas la même à Lyon et à Marseille.

§ 3. — Services annexes et spéciaux

L'organisation des services annexes et spéciaux appelé des observations analogues à celles déjà formulées à propos des services techniques. Leur diversité suscite de sérieuses difficultés pour établir des listes systématiques d'emplois. Il faut aussi remarquer que les services annexes et spéciaux ont un développement qui n'est souvent pas en rapport avec la population ; le critérium du nombre d'habitants devra en certains cas être délaissé, parce que n'ayant pas de raison d'être.

Dans ces services certains emplois sont analogues à des emplois existant dans les services administratifs ou dans des services techniques : gardien ou concierge, gens de service, agent technique, personnel ouvrier. Les titulaires de ces emplois bénéficieront du même régime quel que soit le service auquel ils sont affectés. Ils n'en sera donc pas généralement question dans l'examen de ces services.

Par souci de clarté, l'organisation des services annexes et spéciaux sera traitée, non plus d'après l'importance des villes, mais service par service.

1°) *Police Municipale.* — Dans les villes de moins de 10.000 habitants ayant un cadre organisé, la police municipale constitue un des principaux services. Les effectifs comprennent des *agents de police* ou des *gardes-champêtres* placés, lorsque leur nombre est suffisant, sous le commandement d'un *brigadier* ou parfois même d'un *brigadier-chef*. Ces emplois méritent seuls d'être prévus.

Dans les villes de plus de 10.000 habitants l'étatisation des services de police a eu pour effet de priver les municipalités du concours d'agents qui, indépendamment de leur mission de maintien de l'ordre, remplissaient d'autres tâches secondaires : port de plis, enquêtes administratives, contrôle des locaux vacants, surveillance des parcelles du domaine communal, etc... Aussi la plupart des villes ont-elles été amenées à créer un nouveau service qui a été chargé de ces attributions ; c'est tantôt un service de « garde municipale » (comme à Montauban), tantôt un service d'enquêtes (à Tarbes, Pau, Versailles, Montpellier, Rennes, Rouen). Des agents dont certains, provenant de l'ancienne police municipale, n'avaient pas été reclassés dans la police d'Etat, sont entrés dans ce service avec le titre d'enquêteur, de garde ou d'agent ; ils sont généralement placés sous l'autorité d'un brigadier ou d'un chef enquêteur. L'utilité du service est certaine et il y a lieu de maintenir les deux grades existant d'une manière courante d'enquêteur et de chef enquêteur.

2°) *Octroi*. — Dans les villes qui n'ont pas entièrement supprimé leur octroi, les emplois à prévoir dans le service de l'octroi sont ceux de *préposé en chef*, de *brigadier*, de *receveur* et de *préposé*.

3°) *Abattoir*. — Dans les villes de moins de 40.000 habitants la direction de l'abattoir est assurée par un vétérinaire ; le personnel d'exécution comprend des employés et des ouvriers plus ou moins spécialisés. Le *vétérinaire-directeur* peut être secondé, dans les villes de plus de 20.000 habitants, par un ou plusieurs *contrôleurs sanitaires*.

Au-dessus de 40.000 habitants, l'administration de l'abattoir est généralement confiée à un *directeur*, la gestion technique étant assurée par un ou plusieurs vétérinaires assistés de contrôleurs sanitaires. Il y a lieu de prévoir, en outre, l'emploi de *recereur*.

Dans les plus grands établissements (notamment ceux régis par les villes de plus de 500.000 habitants) la nomenclature des emplois étant beaucoup plus complète comprend des postes intermédiaires entre celui de directeur et celui de vétérinaire (tel celui de vétérinaire inspecteur-chef) et des postes d'*agents techniques* et de *comptable* (vérificateur-comptable).

4°) *Régies diverses* (droits de place, halles et marchés) : Il existe dans la plupart de ces services des emplois de receveur, de brigadier et de préposé assez analogues aux emplois correspondants de l'octroi.

Dans les villes de plus de 40.000 habitants peut être prévu l'emploi de *préposé en chef* et dans celles de plus de 100.000 habitants celui de *receveur central*.

5°) *Bureau d'hygiène*. — L'article 6 de la loi du 18 septembre 1940 portant organisation des services de contrôle et des services extérieurs du Secrétariat d'Etat à l'Intérieur (Secrétariat général à la Famille et à la Santé) a supprimé « le service des bureaux municipaux d'hygiène ». En fait, ces services se sont maintenus parce que l'Etat n'a pu recruter les médecins inspecteurs de la santé qui devaient se substituer à l'organisation existante. En dépit de sa rédaction, la disposition de la loi de 1940 visait plus la disparition de l'emploi de chef du service que celle du service lui-même : la réforme, consistant à faire exercer dorénavant les fonctions de chef du service d'hygiène par un fonctionnaire d'Etat et non plus par un fonctionnaire communal, impliquait en effet le maintien du service d'hygiène.

Sous ces réserves, il convient d'observer que, même dans les communes où ne fonctionne pas un bureau spécialisé, il existe un embryon de service qui est confié à une ou quelques *assistantes sociales*, parfois secondées par des *infirmières*. Le statut-type du personnel communal de Seine-et-Oise prévoit ces postes dans les villes de plus de 10.000 habitants.

Le bureau d'hygiène est dirigé le plus souvent par un médecin et groupe, indépendamment d'un *personnel administratif* plus ou moins nombreux, des *agents spécialisés* (agents techniques, assistantes sociales, infirmières, etc...).

6°) *Services médico-sociaux*. — Ils existent dans les grandes villes et comprennent notamment les emplois suivants : médecin, directrice de crèche, infirmière, assistante médico-sociale.

7°) *Service de désinfection*. — L'article 7 de la loi du 15 février 1902 prévoit l'organisation d'un service municipal de désinfection dans les communes de 20.000 habitants.

En outre, les villes de moins de 20.000 habitants pourvues d'un bureau d'hygiène peuvent être autorisées à organiser un service autonome de désinfection (loi du 16 juillet 1913).

Dans toutes les autres communes les mesures de désinfection sont mises à exécution par les soins d'un service départemental.

Les services comportent un ou plusieurs postes de désinfection comprenant les emplois de *chef de poste* et de *préposé*.

8°) *Laboratoire*. — Cet établissement n'existe que dans les villes d'au moins 40.000 habitants ; il fonctionne avec le concours de *chimistes* et d'*agents techniques* (aide-chimistes, garçon préparateur), le poste de directeur n'étant à prévoir que dans les villes de plus de 100.000 habitants.

9°) *Service des inhumations*. — L'emploi d'*ordonnateur* peut être créé dans les villes de plus de 20.000 habitants, mais il n'y a pas lieu d'instituer un chef du service si ce n'est dans les villes de plus de 100.000 habitants.

La garde du cimetière est confiée à un ou plusieurs *agents spéciaux* : conservateur, gardien.

10°) *Etablissements d'enseignement*. — Il s'agit le plus souvent d'écoles et de cours techniques, mais dans la plupart des villes il existe également des écoles de musique, de beaux-arts ou de dessin, des cours d'éducation physique et des internats divers. Ces établissements comprennent un personnel administratif (directeur, secrétaire, économe) et un personnel enseignant et de techniciens (professeurs, agents techniques et ouvriers instructeurs).

11°) *Bibliothèque municipale*. — Emplois à prévoir : bibliothécaire-archiviste, sous-bibliothécaire, employé de bibliothèque (surveillant, garçon).

Toutefois, les bibliothèques classées, comme celle de Versailles, sont gérées par des fonctionnaires d'Etat, dont le traitement est payé moitié par l'Etat, moitié par la ville.

12°) *Musées*. — Emplois à prévoir : conservateur, surveillant, gardien.

II

Détermination des emplois

devant être attribués

à des fonctionnaires ou des employés

La loi du 9 septembre 1943 considère comme fonctionnaires communaux et soumet au statut du personnel municipal :

1°) les agents investis d'un emploi permanent compris dans un cadre administratif organisé en vertu de l'article premier de la loi, d'un service public non industriel ni commercial et qui ne sont pas classés dans la catégorie des employés par la délibération du conseil municipal ;

2°) ceux qui sont investis des fonctions de direction dans les services publics industriels ou commerciaux exploités en régie par la commune ;

3°) le comptable de ces mêmes services lorsqu'il est soumis aux règles essentielles applicables aux comptables publics ;

4°) celui qui, dans un service non industriel ni commercial, est lié par un engagement contractuel de droit public ;

5°) les secrétaires de mairie qui sont tenus de consacrer tout leur temps au service de la commune ;

6°) le personnel de la police municipale.

Cette énumération reproduit celle de la loi du 14 septembre 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, sauf en ce qui concerne les deux dernières catégories qui comprennent des emplois propres à l'administration communale. Aussi convient-il de résumer les principes exposés par cette loi qui permettront de définir le fonctionnaire public par rapport au service.

La loi du 14 septembre 1941, qui est inspirée des solutions dégagées par la jurisprudence administrative, distingue, en

effet, les agents de l'Etat d'après leur appartenance à l'une ou l'autre des catégories de services publics suivantes :

1°) Dans les services non industriels ni commerciaux sont fonctionnaires tous ceux qui sont investis d'un emploi permanent compris dans un cadre organisé dans chaque service par règlement d'administration publique pour le fonctionnement du service. Cette définition est à compléter par les précisions suivantes : si les emplois ne répondent pas à l'objet propre du service ou sont par leur nature analogues à des emplois privés, ils doivent être occupés non par des fonctionnaires, mais par des employés recrutés dans les conditions du droit commun. La distinction ainsi introduite entre fonctionnaires et employés a été reprise par la loi du 9 septembre 1943 dans son article 1^{er}.

2°) Dans les services industriels et commerciaux, ont la qualité de fonctionnaires tous les agents qui sont investis de fonctions de direction ainsi que les comptables soumis aux règles essentielles applicables aux comptables publics. Ces deux catégories d'agents figurent sous les §§ 2 et 3 de l'énumération donnée par la loi du 9 septembre 1943.

Ainsi les dispositions de la loi relative à l'organisation des cadres des services publics communaux, en raison de leur similitude avec celles applicables aux agents de l'Etat, sont conformes aux principes établis par la jurisprudence du Conseil d'Etat, principes qu'il n'est pas inutile de rappeler succinctement afin d'éclairer le débat.

La qualité de fonctionnaire est reconnue à deux catégories d'agents :

a) ceux qui occupent un *emploi permanent* dans les cadres établis pour assurer la marche d'un service non concédé. Cette permanence implique une association étroite de l'agent au service et de nature juridiquement administrative.

Se trouvent par suite exclues de cette définition les personnes qui coopèrent au fonctionnement d'un service sans appartenir à ses cadres, tels les auxiliaires temporaires qui ont à remplir des emplois provisoires créés en dehors des cadres. Il convient, au surplus, de ne pas s'en tenir à la simple qualification d'auxiliaires donnée à certains agents, car la jurisprudence reconnaît l'existence de « cadres auxi-

liaires permanents » dont les agents sont des fonctionnaires publics dotés seulement de moins d'avantages et de moins de garanties que les autres.

b) ceux qui sont liés à l'administration par un *contrat de droit public*, même s'il ne font pas partie d'un cadre. Le caractère administratif d'un tel contrat se révèle à l'examen de ses clauses, mais il peut exister même en l'absence de convention écrite. La circonstance ne révèle le plus souvent les décisions jurisprudentielles est la permanence de l'emploi conféré, d'où sa similitude avec les emplois régis par un statut (Tribunal des conflits : 15 janvier 1938, Eric de Mare, Recueil Lebon, page 1001); il est aussi tenu compte du fait que l'agent nommé par contrat est soumis, en tout ou en partie, aux règles établies pour les fonctionnaires bénéficiaires d'un statut, soit quant aux garanties de carrière, soit quant au mode de rémunération, ainsi que de tous autres éléments d'où dérive l'analogie de l'emploi avec ceux compris dans les cadres.

Par contre la qualité de fonctionnaire n'appartient pas aux personnes qui sont liées à l'Administration par un contrat de travail analogue à un contrat de droit privé. Dans cette catégorie entrent les agents communaux que la loi de 1943 qualifie d'employés recrutés dans les conditions du droit commun.

Tels sont les principes sur lesquels repose l'application de la loi du 9 septembre 1943, sous réserve d'une seule dérogation introduite par la loi elle-même. Elle considère, en effet, que les secrétaires de mairie ne sont fonctionnaires communaux que lorsqu'ils consacrent au service de la commune toute leur activité professionnelle, alors que la jurisprudence du Conseil d'Etat reconnaissait également cette qualité aux agents qui n'assuraient qu'un service intermittent en dehors de leur profession principale.

Sauf en ce qui concerne les emplois visés sous le § 1^{er}, de l'article 2 de la loi de 1943, aucune difficulté ne paraît s'opposer à la distinction des fonctionnaires et des employés communaux. Il y a lieu, au contraire de rechercher quels agents rentrent dans la première catégorie, c'est-à-dire ceux pourvus d'un emploi permanent compris dans un cadre administratif et non classés employés.

Par analogie avec certains emplois privés, la qualité de fonctionnaires devrait être refusée aux agents titulaires des emplois suivants dans les *services administratifs* : expéditionnaires sténodactylographes et dactylographes, garçons de bureau, concierges (solution donnée par l'instruction ministérielle du 9 octobre 1943). Par contre, l'emploi de commis-secrétaire serait, par assimilation avec celui de commis des préfectures, à classer parmi les emplois de fonctionnaires, malgré la distinction faite par l'instruction du 9 octobre (III § B) entre les diverses activités des commis.

En ce qui concerne le *personnel technique* des services publics industriels ou commerciaux, la définition donnée par le § 2 de l'article 2 de la loi de 1943 a paru aux Inspecteurs généraux trop étroite pour pouvoir être acceptée dans son interprétation littérale. Il est de toute évidence, en effet, qu'en restreignant la qualité de fonctionnaires à un très petit nombre d'agents des services techniques et en refusant aux autres la garantie du statut, l'on risque de compromettre la marche de ces services qui est aussi nécessaire à la vie collective que celle des services administratifs.

C'est pourquoi l'Inspection Générale est d'avis que la formule susvisée de la loi du 9 septembre 1943 doit être modifiée dans un sens plus libéral, de manière que le personnel des services techniques, bénéficiant aussi largement que possible des garanties attachées à la qualité de fonctionnaire communal, puisse prendre conscience des besoins permanents de ses fonctions.

Du reste, le règlement d'administration publique dispose dans son article 78 que le Préfet, sur l'indication du Maire, établit une liste des fonctionnaires et agents municipaux en comprenant dans cette liste : § 4 « les employés de bureau et des services techniques auxquels la qualité de fonctionnaire aura été reconnue par la délibération du Conseil municipal organisant les cadres ». Il en résulte qu'un certain droit d'initiative et d'appréciation est dans ce domaine laissée au maire.

Les caractères selon lesquels semble pouvoir se distinguer l'emploi de fonctionnaire dans les services techniques sont les suivants :

1^o) la permanence de l'emploi : pour qu'un technicien puisse être considéré comme fonctionnaire, il faut que son emploi réponde à un besoin permanent du service ;

2^o) l'affectation exclusive de l'agent à son service : la qualité de fonctionnaire ne saurait être reconnue à un agent technique qui garde la faculté d'exercer une profession privée relevant de la même technicité ou effectue des travaux rémunérateurs en dehors de sa fonction, à laquelle il doit se consacrer exclusivement ;

3^o) la notion de responsabilité : elle est intimement liée à celle de direction mise en évidence par la loi elle-même qui attribue la qualité de fonctionnaire aux agents investis de fonctions de direction dans les services exploités en régie. Il convient d'assimiler aux fonctions de direction proprement dites celles de maîtrise et de contrôle et de considérer les techniciens fonctionnaires comme formant un personnel d'encadrement placé entre les chefs de service et la masse des agents d'exécution.

Il ne fait pas de doute, dans ces conditions, que doivent être considérés comme fonctionnaires non seulement les chefs de section et les sous-chefs de section, mais aussi les agents techniques et de maîtrise. Cette dernière catégorie comprend soit des auxiliaires indispensables de la direction, soit des agents supérieurs de maîtrise, l'ensemble constituant le personnel d'encadrement des services techniques. Au nombre des premiers, il convient de citer le mètreur-vérificateur et les métreurs, les dessinateurs d'études (ou dessinateurs projeteurs) et les dessinateurs, le chef électricien, le chef mécanicien, les chefs de culture diplômés. Quant au personnel supérieur de maîtrise, il est à grouper sous les vocables de conducteur de travaux et de surveillant de travaux. (1)

(1) La réforme des cadres municipaux de Troyes, réalisée en 1943 englobe parmi les fonctionnaires des chefs professionnels tels le chef surveillant et le chef mécanicien du garage, le chef d'atelier de menuiserie, le chef cantonnier, le gardien-chef du cimetière et le chef jardinier. De même à Dijon, les chefs d'ateliers, les chefs mécaniciens, le chef électricien du théâtre, les contremaîtres et les chefs d'équipe (chefs cantonniers, surveillants de chantiers) sont considérés comme des fonctionnaires.

A Marseille, les conducteurs et les surveillants de travaux de la plupart des services techniques ont été classés parmi les fonctionnaires titulaires, parce qu'ils sont assermentés : le pouvoir qui leur est ainsi conféré de verbaliser ne permet pas de les assimiler à des employés privés. Au contraire, la qualité de fonctionnaire n'est pas reconnue à certains conducteurs et surveillants de travaux qui ne sont pas assermentés.

Sous la direction de ces agents, auxquels la qualité de fonctionnaires serait reconnue, sont placés les personnels ouvriers spécialisés, qualifiés et manœuvres, qui sont recrutés par les villes et liés à elles dans les conditions du droit commun.

Dans les *services annexes et spéciaux*, la discrimination des emplois de fonctionnaires et d'employés semble pouvoir se faire par assimilation avec les emplois équivalents des services techniques ou des services administratifs. C'est ainsi que seraient à classer parmi les fonctionnaires communaux les agents occupant des emplois correspondant au moins soit à celui de surveillant de travaux, soit à celui de commis-secretaire des services administratifs.

III

Limitation du nombre des emplois autorisés

Les enquêtes faites par les Inspecteurs Généraux ont révélé la difficulté d'imposer des cadres-types des services municipaux. Tel est aussi l'avis formel des maires consultés sur cette question.

Sans doute, l'Inspection Générale a-t-elle pu estimer en 1938, dans son rapport d'ensemble sur la situation financière des communes, que « le véritable remède à la multiplication des emplois municipaux serait trouvé dans la fixation par décret des effectifs maximum des agents, pour chacune des communes comptant, par exemple, plus de 5.000 habitants ». Cette opinion pouvait se justifier à une époque de stabilité relative où les mairies, confinées dans la gestion administrative et la gérance des services municipaux, ne faisaient qu'exceptionnellement appel à de nouveaux employés. Et cependant, même en ce temps-là, il fallait tenir compte de ce que les méthodes administratives, l'organisation des services, la valeur des agents différaient considérablement d'une ville à l'autre, à raison de considérations politiques, locales ou historiques, de faits économiques et des habitudes du public.

La comparaison des effectifs d'un même service d'une ville à l'autre est difficile, car les données locales, indépendamment de la population, sont très variables. C'est ainsi que le personnel des musées, bibliothèques et monuments publics est plus étoffé dans une ville d'art, comme Arles que dans une ville commerçante, de population double, comme Béziers. De même, le service des jardins et promenades comprend plus de jardiniers dans une petite ville possédant parcs et pépinières que dans une agglomération ouvrière plus peuplée,

mais pauvre en jardins. L'effectif du personnel des travaux, lui aussi, est fonction souvent moins de l'importance de la ville que de la politique suivie par la municipalité, selon qu'il est recouru à l'adjudication ou à la régie directe : par exemple, ce service ne comprend à Montpellier que 18 titulaires et 4 auxiliaires, qui constituent seulement des cadres, tandis qu'à Sète, où la population est trois fois moindre qu'à Montpellier mais où les travaux sont exécutés en régie, il compte 33 employés. Même situation en ce qui concerne le service des eaux, concédé à une compagnie privée à Béziers (où il n'y a qu'un seul employé émergeant à ce service), et exploité en régie directe à Toulon (112 employés) et à Montpellier (52 employés).

En somme, il y a peu de services qui se prêtent à des comparaisons de ville à ville, en dehors des bureaux administratifs proprement dits, y compris le service du rationnement.

Les circonstances présentes, tant politiques qu'économiques, ne semblent pas favorables à une limitation actuelle des effectifs du personnel municipal, toutes les augmentations qui ont eu lieu au cours de ces dernières années ayant eu pour cause la nécessité de satisfaire à des besoins nouveaux et dans une large mesure temporaires.

Cependant la loi du 9 septembre 1943 dispose qu'une délibération du Conseil municipal soumise à approbation de l'autorité de tutelle, fixera la composition et l'effectif du cadre administratif. Cette formule est plus souple que celle consistant à faire déterminer par l'Administration Centrale les effectifs de ces services. Limitée au cadre administratif, son application peut donner des résultats intéressants, mais l'on ne saurait oublier que les agents affectés à ce cadre ne constituent qu'une minorité parmi l'ensemble du personnel communal, surtout nombreux dans les services techniques. Son efficacité du point de vue des dépenses de personnel se trouve donc restreinte.

L'enquête de l'Inspection Générale a, de plus, montré que, depuis 1939, les effectifs des personnels titulaires ont diminué dans presque toute les communes de France, à la suite de l'arrêt du recrutement. Par contre, le nombre des auxiliaires a considérablement augmenté en raison des circon-

tances de guerre. Voici les variations d'effectifs observées dans quelques villes entre 1939 et 1943 :

		1939	1943		
Toulon.....	{ titulaires	980	793	—	187
	{ auxiliaires	518	760	+	242
Rouen.....	{ titulaires	768	734	—	34
	{ auxiliaires	522	769	+	247
Dijon.....	{ titulaires	344	335	—	9
	{ auxiliaires	201	356	+	95
Montpellier.....	{ titulaires (I)	674	434	—	240
	{ auxiliaires	245	518	+	273
Béziers.....	{ titulaires (I)	419	273	—	146
	{ auxiliaires	236	323	+	87
Sète.....	{ titulaires (I)	241	161	—	80
	{ auxiliaires	40	110	+	70
Aix.....	{ titulaires (I)	215	145	—	70
	{ auxiliaires	136	176	+	40
Pau.....	{ titulaires	116	103	—	13
	{ auxiliaires	284	259	—	25
Tarbes.....	{ titulaires	122	97	—	25
	{ auxiliaires	126	271	+	145

L'augmentation des personnels communaux n'a donc porté au cours de ces dernières années, que sur le personnel auxiliaire, le nombre des titulaires étant presque partout en notable diminution. Il ne saurait, dans ces conditions, être question de limiter le nombre des fonctionnaires et employés titulaires qui, en général, se trouve réduit par rapport à la période d'avant-guerre. Au contraire, dès le retour à une situation normale, il conviendra d'en reprendre le recrutement et probablement même de créer de nouveaux emplois afin de remplacer les auxiliaires temporaires qui, faute de personnel titulaire, occupent des postes considérés comme permanents.

C'est en ce qui concerne le personnel auxiliaire que sont à craindre les abus. L'embauchage de ces agents étant en

(1) Les chiffres des titulaires de 1939 comprennent les effectifs de la police municipale. Compte tenu même de ces effectifs l'on constate dans ces villes une diminution du nombre des titulaires.

principe libre, certaines municipalités ont tendance à faire appel, même dans les services permanents, à des auxiliaires toujours plus nombreux. Les besoins en personnel de chaque service s'en trouvent faussés, et en définitive, accrus. Il paraît néanmoins difficile de limiter sur ce point les initiatives des communes.

Presque partout, d'ailleurs, des compressions d'effectifs pourraient être réalisées, mais c'est là qu'apparaît la clé de voûte du problème; le gonflement des effectifs a pour cause leur médiocrité qualitative. Cette crise de qualité domine toute la question du personnel municipal. Il y a une différence sensible entre la valeur moyenne de ce personnel et celle du personnel des préfectures, qui cependant laisse à désirer. Ainsi dans de nombreuses petites villes, la présence d'un secrétaire général-adjoint auprès du secrétaire général s'explique par l'insuffisance ou l'incapacité de ce dernier fonctionnaire en présence des problèmes nouveaux.

Réserve faite de ces difficultés, il a paru à l'Inspection Générale que le critérium le plus sûr pour limiter le personnel titulaire des mairies devait se référer à l'importance de la population. Et encore l'on a pu constater des différences allant du simple au triple dans le nombre des employés par rapport au chiffre de la population. Le tableau suivant récapitule, par exemple, pour dix des communes inspectées la proportion des effectifs des bureaux par rapport au nombre des habitants :

	Effectifs	Nombre d'habitants pour 1 employé
Lyon	542	1.052
Toulon	116	1.296
Montpellier	105	864
Béziers	41	1.788
Aix.....	30	1.420
Arles.....	29	1.005
Sète.....	85	574
Salon.....	15	899
Aubagne.....	10	1.395
Martigues.....	11	953

Si on établit la moyenne, on arrive au chiffre d'un employé de bureau pour environ 1.100 habitants.

Quoiqu'il en soit, les effectifs des services administratifs pourraient être limités dans les proportions suivantes :

1°) *Emplois de chef de bureau :*

- 2 dans les villes de 20.000 à 30.000 habitants (l'un au bureau de la comptabilité, l'autre au secrétariat);
- 3 dans les villes de 30.001 à 40.000 habitants (un chef de bureau spécial pour l'état-civil);
- 4 dans les villes de 40.001 à 50.000 habitants (un chef de bureau spécial pour l'assistance);
- 5 dans les villes de 50.001 à 60.000 habitants;
- et ainsi de suite jusqu'à 100.000 habitants, à raison d'un chef de bureau par 10.000 habitants.

Dans les villes de plus de 100.000 habitants il ne paraît pas possible de fixer même le maximum des emplois de chefs de bureau. Il y a lieu de considérer, en effet, que de nombreux chefs de bureau sont affectés aux cadres administratifs des services techniques (voirie, eaux, jardins et promenades, etc...) ou annexes (hygiène) et que l'importance de ces services n'est pas nécessairement fonction de la population.

2°) *Emplois de rédacteur :*

- 4 dans les villes de 40.000 à 60 000 habitants
- 8 dans les villes de 60.001 à 80.000 —
- 12 dans les villes de 80.001 à 100 000 —
- et ainsi de suite à raison de 4 rédacteurs par 20 000 habitants.

3°) *Emplois de commis-secrétaires :*

- 4 dans les villes de moins de 20.000 habitants.
- 6 dans les villes de 20 001 à 40.000 —
- 8 dans les villes de 40.001 à 60.000 —
- 10 dans les villes de 60.001 à 80.000 —
- 12 dans les villes de 80.001 à 100.000 —
- et ainsi de suite à raison de deux commis-secrétaires par 10.000 habitants.

En ce qui concerne les emplois de directeur dans les villes de plus de 100.000 habitants, ils sont en général prévus :

— dans les services administratifs : au service de la comptabilité et à la tête des plus importants bureaux (à Rouen, la réorganisation des services municipaux comporte la création de deux emplois de chefs de service : l'un à la tête du bureau des affaires générales et du secrétariat, l'autre à la tête des services de l'assistance et du travail) ;

— dans les principaux services techniques et annexes : voirie, abattoir, hygiène, jardins et promenades, etc....

S'il est difficile de limiter les emplois de directeur des services techniques en raison de la trop grande diversité de ces services, il semble, au contraire, possible de le faire dans les services administratifs :

4 emplois dans les villes de 100.000 à 150.000 habitants.

6 emplois dans les villes de 150.000 à 200.000 habitants.

L'organisation administrative des villes de plus de 200.000 habitants est trop spéciale pour que l'emploi de directeur puisse y être réglementé d'une manière générale.

Les chiffres ci-dessus indiqués représentent l'effectif *maximum* qu'aucune commune n'est obligée d'atteindre. Par contre, leur dépassement ne saurait être autorisé que dans des circonstances exceptionnelles et spécialement motivées.

IV

Établissement d'un barème de traitements

L'établissement d'un barème des traitements des fonctionnaires communaux doit permettre, en premier lieu, à l'autorité de tutelle de veiller à ce que les collectivités locales n'allouent à leurs personnels des rémunérations supérieures, suivant les termes de l'article 78 de la loi des finances du 31 décembre 1937, à celles que l'Etat attribue à ses agents remplissant une fonction équivalente.

Mais l'application de cette mesure se heurte à de multiples difficultés. D'une ville à l'autre, les diversités de rémunération sont très sensibles. Une première difficulté consiste à fixer les bases du barème général projeté. Le personnel communal n'est pas hostile à cette mesure, en laquelle il voit nécessairement la promesse d'un relèvement du montant de ses appointements. Et il est vrai que la réforme, pour être acceptée des intéressés et efficacement appliquée, devrait tendre à aligner les taux les plus bas sur les taux les plus élevés.

Il faut également tenir compte de ce que les conditions matérielles de vie changent d'une ville à l'autre et comportent parfois des écarts du simple au double, indépendamment de la population. On ne s'étonnera pas que dans les villes suivantes le traitement du secrétaire général varie dans des limites sans rapport avec le nombre des habitants :

	Population	Traitement du Secrétaire général
Riom	10.960	21.000 à 33.000
Cahors	13.279	17.000 à 25.000
Brive	20.074	21.000 à 32.000
Montauban	29.165	38.000 à 52.000
Tarbes	34.749	30.000 à 36.000
Pau	40.451	36.000 à 48.000
Aix-en-Provence	42.615	28.200 à 43.200
Béziers	73.305	32.000 à 44.000
Dijon	96.257	41.000 à 57.000
Rennes	98.538	45.000 à 63.000

Il en est de même pour tous les autres emplois tant dans les services administratifs que dans les services techniques.

Enfin, dans un nombre important de villes — parmi les principales — a été établi le principe de l'équivalence entre les emplois municipaux et ceux du cadre des fonctionnaires des préfectures. Cette formule facilite la péréquation réclamée par tous les maires des grandes villes entre les traitements des uns et des autres ; elle favorise le recrutement des fonctionnaires municipaux alors que, tant que subsiste l'écart entre ces deux catégories de traitements, les mairies sont condamnées à n'engager qu'un personnel de qualité médiocre.

A Montpellier, l'assimilation des traitements a été décidée par le Conseil municipal, le Trésorier-payeur général ayant seulement exigé un abattement de principe de 200 frs par an sur les traitement communaux. Seuls échappent à l'assimilation le secrétaire général et quelques chefs de services techniques. Le secrétaire général adjoint et le directeur adjoint des travaux publics sont assimilés aux chefs de division des préfectures : les chefs de bureau, rédacteurs et commis aux fonctionnaires de préfecture des même grades.

Une délibération du Conseil municipal d'Aix-en-Provence, approuvée le 31 janvier 1943 par le Préfet des Bouches-du-Rhône, a institué le principe d'équivalence entre les emplois municipaux et ceux du cadre des fonctionnaires des préfectures sur les bases suivantes :

<i>Personnel Municipal</i>	<i>Personnel d'Etat</i>
Secrétaire général de la mairie.	Chef de division.
Secrétaire général adjoint. ...	Chef de bureau.
Chef de bureau.....	Rédacteur.
Sous-chef de bureau.....	Commis principal.
Commis.....	Commis.
Sténo-dactylographe.....	Sténo-dactylographe.

A Rennes, le Conseil municipal, par délibération du 17 novembre 1941 et sur l'initiative du personnel titulaire des services administratifs, a approuvé un tableau de concordance fixant l'équivalence des diverses catégories de fonctionnaires et agents

de la ville avec celles des fonctionnaires et agents des autres administrations publiques. Ce tableau a été préparé, suivant l'expression du maire « en s'inspirant dans toute la mesure du possible des situations équivalentes que nous avons pu contrôler sur place ». Pour le personnel administratif, la concordance a été établie généralement avec le personnel des préfectures ; elle a parue motivée par le fait qu'avant la guerre de 1914-18 les employés de la ville recevaient des traitements égaux, voire même légèrement supérieurs à ceux des employés de la préfecture. Afin de justifier le maintien de l'équivalence, la municipalité a été amenée à imposer pour les concours d'admission à ces fonctions les mêmes conditions que celles exigées pour le recrutement des employés des préfectures (notamment pour l'emploi de rédacteur).

Les nouvelles échelles de traitements adoptées en 1943 par le Conseil municipal de Dijon tendent également à l'assimilation du personnel administratif de la mairie au personnel des préfectures. La ville de Rouen, elle aussi, a demandé l'assimilation de son personnel à celui de la préfecture de la Seine-Inférieure, mais elle s'est heurtée, jusqu'à ce jour au refus de l'autorité préfectorale.

A Lyon, l'administration communale a étudié un projet de reclassement général des emplois municipaux en vue de réaliser une assimilation complète avec des emplois d'Etat correspondants. Déjà le personnel administratif de la mairie est entièrement assimilé à celui de la préfecture, en ce qui concerne les échelles de traitements.

L'Inspection Générale est d'avis, eu égard aux avantages ci-dessus signalés, que l'équivalence entre les emplois administratifs des communes et ceux des préfectures doit être étendue à toutes les villes d'au moins 80.000 habitants.

Dans les villes moins importantes, il conviendrait de même d'établir des équivalences avec des emplois d'Etat. Un essai a été fait en ce sens dans le département des Bouches-du-Rhône, où une instruction préfectorale du 2 février - 15 avril 1942 donne pour les communes de moins de 20.000 habitants les tableaux d'équivalence entre fonctionnaire municipaux et fonctionnaires de l'Etat. Voici le tableau concernant les villes de 10.000 à 20.000 habitants :

Emplois municipaux	Equivalences	Traitements de base (avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 Août 1943)
Secrétaire en chef ...	Rédacteur principal de préfecture.....	20.100 à 27.000
Chef de service.....	Commis.....	14.200 à 25.000
Secrétaire.....	Commis-adjoint.....	9.500 à 15.000
Commis aux écritures dactylographes.....	Auxiliaires du Trésor ..	7.200 à 10.800
Concierges, huissiers et gardes champê- tres.....	Huissiers de préfecture.	9.000 à 11.500

Ces équivalences d'emplois qui s'appliquent à Martigues, à Salon et à Aubagne, paraissent admissibles pour les villes de cette importance, les deux emplois prévus dans les cadres administratifs (secrétaire-général et commis-secrétaire) correspondant aux emplois de rédacteur principal et de commis-adjoint de préfecture.

Les taux de traitements ainsi obtenus seraient inférieurs aux taux prévus par le statut-type des commune de Seine-et-Oise. Ainsi, à Rambouillet les barèmes applicables au personnel administratif de la mairie sont les suivants :

Secrétaire (en chef).....	22.000 à 30.000
Rédacteur.....	12.000 à 22.000
Commis.....	10.500 à 19.000
Dactylographe	9 500 à 13.000

Des rémunérations plus élevées se justifient dans les localités faisant partie ou proches d'une importante agglomération urbaine. Aussi devrait-il être accordé aux agents municipaux en service dans ces localité une indemnité spéciale qui compensât les charges résultant pour eux des conditions plus onéreuses de vie.

Le barème ci-dessus proposé, par contre, est voisin, même supérieur en certains cas, à celui en vigueur à la mairie de Cahors :

Secrétaire général.....	17.000 à 25.000
Chef de bureau.....	14.500 à 19.000
Secrétaire (titulaire).....	10.500 à 16.500
Secrétaire (auxiliaire permanent)	8.600 à 12.600
Garçon de bureau.....	9.500 à 12.000
Concierge.....	9.000 à 11.000

Dans les villes de 20.000 à 40.000 habitants, le secrétaire général de la mairie pourrait être assimilé à un chef de bureau de préfecture, l'emploi de chef de bureau à celui de rédacteur principal de préfecture et celui de commis-secrétaire à celui de commis et commis principal de préfecture. Les taux de traitement s'établiraient comme suit (d'après les nouveaux chiffres résultant du décret du 18 novembre 1943) :

Secrétaire général..	32 000 à 46.000
	50.000 frs pour la classe exceptionnelle.
Chef de bureau.....	24 500 à 32.000
Commis-secrétaire.....	14.000 à 28.000

Les barèmes relevés dans les villes visitées donnent les résultats suivants :

	Secrétaire général	Chef de bureau	Rédacteur, Commis ou Secrétaire
Arles.....	28.000 à 40.000	15.600 à 22.600	14.600 à 20.900 13.800 à 19.400
Brive.....	21.000 à 32.000	»	10.500 à 16.500 10.000 à 16.000
Laval.....	36.000 à 48.000	20.100 à 27.000	14.500 à 19.000 10.500 à 16.000
Montauban.	36.000 à 52.000	18.000 à 27.500	13 000 à 16.700
Sète... ..	40.000 (et logé)	17.950 à 23.850	»
Tarbes	20.000 à 30.000	17.000 à 23.500	15.000 à 21.000 10.000 à 18.000

L'application des nouvelles échelles bénéficierait à tous les secrétaires généraux en fonctions, sauf peut-être à Montauban où le plafond du traitement de secrétaire général est supérieur de 2.000 francs au traitement prévu par le décret du 18 novembre 1943 pour la classe exceptionnelle du grade de chef de bureau de Préfecture. A Laval, le secrétaire général de la mairie a été assimilé à un chef de division de la Préfecture de la Mayenne et ses appointements ont dû être portés à la nouvelle échelle instituée en exécution de la loi du 3 août 1943 (44.000 à 58.000) — ce qui paraît excessif.

Pour les emplois de chef de bureau et de commis-secrétaire l'équivalence proposée serait, dans l'ensemble, et sauf parfois en ce qui concerne le traitement de début, favorable aux

intéressés, notamment dans les villes d'Arles, de Brive et de Tarbes. Il convient de souligner qu'à Laval l'assimilation est déjà réalisée entre le grade de chef de bureau de la mairie et celui de rédacteur principal de préfecture, ainsi qu'entre les grades de commis principal, commis, sténodactylographe et les grades correspondants des préfectures.

Dans les villes de 40.000 à 80.000 habitants, le secrétaire général serait à assimiler à un chef de division et le secrétaire général adjoint à un chef de bureau de la préfecture. L'équivalence des autres emplois s'établirait comme suit :

Chef de bureau.... Rédacteur principal de préfecture.
Rédacteur..... Commis principal.
Commis-secretaire. Commis.

Cette assimilation a été réalisée depuis 1943 à Aix-en-Provence, avec cette seule différence que la situation du chef de bureau est comparée à celle d'un rédacteur de préfecture, l'emploi de sous-chef de bureau équivalant à celui de commis principal de préfecture.

A Pau et à Versailles, le Secrétaire général de la mairie est également assimilé à un chef de division de la préfecture.

Au-delà de 80.000 habitants l'assimilation entre les deux cadres de fonctionnaires serait réalisée d'une manière plus complète. Ainsi qu'il a été exposé, elle l'a été ou est sur le point de l'être dans les villes de Dijon, Rennes, Rouen et Lyon.

A Rennes, cependant, la situation faite au secrétaire général est supérieure à celle d'un chef de division à la préfecture. La municipalité souhaitait l'assimilation de cet emploi à celui de secrétaire général de la préfecture (hors classe), mais elle se heurta à l'opposition de l'autorité préfectorale qui approuva des taux de traitements intermédiaires. Les emplois de secrétaire général-adjoint et de directeur correspondent à celui de chef de division et les emplois subalternes à ceux des préfectures.

A Lille, tous les emplois administratifs, à l'exception de ceux de secrétaire général, de secrétaire général-adjoint, et d'inspecteur des services sont assimilés aux emplois équivalents de la Préfecture. Par contre, les échelles de traitements afférentes aux trois emplois les plus élevés de la hiérarchie sont supérieures à celles prévues en faveur des agents du cadre des préfectures.

A Lyon l'assimilation des fonctionnaires municipaux avec les

agents du cadre national des préfectures est absolue ; les chefs de division, chefs de bureau, sous-chefs de bureau, rédacteurs et commis reçoivent le même traitement que les agents correspondants de la préfecture. Quant à la rémunération du secrétaire général de la mairie de Lyon, elle est identique à celle attribuée par le décret du 28 mars 1942 au directeur des services municipaux de la ville de Marseille (70.000 à 100.000 frs).

La ville de Marseille, de son côté, a préparé une révision générale des échelles de traitements alloués à son personnel en vue d'obtenir leur assimilation avec celles accordées par la ville de Paris. Voici le tableau comparatif de ces échelles qui révèle combien les avantages accordés aux fonctionnaires municipaux sont supérieurs à ceux consentis par l'Etat à ses propres agents :

Grades	Traitements actuels	Traitements proposés	Traitements afférents aux emplois correspondants des Préfectures
Directeur-adjoint.	65.000 à 80.000	75.000 à 90.000	44.000 à 70.000 (Chef de division)
Chef de bureau ..	45.000 à 60.000	55.000 à 70.000	32.000 à 50.000
S/Chef de bureau	33.000 à 42.000	40.000 à 50.000	24.500 à 32.000 (Rédacteur principal)
Rédacteur	14.000 à 30.000	18.000 à 35.000	16.000 à 22.000
Commis	14.000 à 22.500	14.000 à 28.000	14.000 à 28.000

Il est possible de conclure que l'assimilation absolue entre les personnels municipaux et les personnels de préfecture ne peut rigoureusement être appliquée dans les villes d'une population supérieure à 200.000 habitants pour ce qui concerne le personnel supérieur. L'enquête a révélé que des villes comme Lille et surtout Lyon et Marseille, en raison de l'importance de leurs services municipaux, doivent bénéficier d'un régime spécial dans l'organisation administrative française.

En ce qui concerne le *personnel technique et des services annexe*, deux procédés d'équivalence des emplois peuvent être mis en pratique. Certaines villes ont tenté d'assimiler les emplois techniques et ceux des services annexes aux emplois des cadres administratifs ; dans d'autres villes, l'assimilation a été recherchée avec les personnels techniques de l'Etat ; d'autres communes enfin ont eu recours simultanément aux deux systèmes.

Le premier se heurte à la difficulté de faire concorder des emplois dont les conditions de recrutement et de travail ne présentent souvent aucun point de comparaison, et à l'impossibilité de trouver pour certains grades une assimilation précise. Ainsi la municipalité de Rennes, n'ayant pu établir des équi-

valences avec des emplois d'autres administrations publiques a procédé pour quelques emplois par voie de comparaison, suivant l'importance des fonctions exercées dans le cadre même de l'administration municipale. Elle a décidé, par exemple, que le Vétérinaire directeur de l'abattoir aurait une situation intermédiaire entre celle de secrétaire général et celle de directeur. Pour d'autres emplois les traitements ont été fixés par comparaison avec ceux d'emplois administratifs : géomètre et chef de bureau, sous-adjoint technique et rédacteur.

A Troyes, l'Ingénieur directeur des services techniques reçoit le même traitement de base que le secrétaire général de la mairie.

La ville de Versailles, a accepté de faire, à titre personnel à l'Ingénieur directeur des services d'urbanisme et des travaux et des services techniques une situation qui l'assimile entièrement au secrétaire général de la mairie ; elle a attribué aux chefs de section une échelle un peu supérieure à celle des chefs de bureau de la mairie, aux sous-chefs de section une échelle intermédiaire entre celles de sous-chef et de chef de bureau, aux adjoints techniques l'échelle de sous-chef de bureau, et elle a assimilé les surveillants de travaux aux commis principaux de la mairie.

L'administration municipale de Lille s'est efforcée de fixer le traitement des fonctionnaires techniques sur la base d'une équivalence avec les fonctionnaires des cadres administratifs. Elle a prévu que le Directeur général des travaux recevrait un traitement analogue à celui de secrétaire général, que les directeurs de services techniques ou spéciaux et les chefs de section seraient assimilés aux chefs de division ou directeurs, et les sous-chefs de section aux chefs de bureau. Quant aux chimistes et au moniteur-chef d'éducation physique, leur situation est intermédiaire entre celle de chef de bureau et de commis-secrétaire. Les adjoints techniques assimilés aux commis-secrétaires bénéficieraient par rapport au traitement de ces derniers d'une prime de technicité, et une assimilation complète serait faite avec les commis-secrétaires pour les agents techniques, assistante sociale-chef et vérificateur sanitaire-chef, et avec les commis pour les assistantes médico-sociales et les moniteurs d'éducation physique.

A Marseille, la rémunération des fonctionnaires techniques est établie en fonction de celle des agents des cadres administratifs, d'après des tableaux de concordance comprenant

douze catégories. On peut ainsi relever les assimilations suivantes :

- Catégorie A : *directeur adjoint* : inspecteur général des services d'architecture.
- B : *chef de bureau* : ingénieur en chef, architecte en chef, vétérinaire (4^{me} et 3^{me} classe).
 - C : *sous-chef de bureau* : ingénieur (chef d'une section de service technique), architecte des bâtiments communaux, inspecteur à la direction des services administratifs, vétérinaire (2^{me} et 1^{re} classe), chef d'atelier, directeur du Conservatoire.
 - D : *rédacteur* : ingénieur adjoint (sous-chef de section), architecte adjoint, sous-chef d'atelier, chef magasinier.
 - E : *commis d'ordre* : conducteur de travaux, surveillant des écoles pratiques, attaché de 1^{re} classe à la bibliothèque.
 - F : *contremaitre* : chef-surveillant, chef-jardinier, chef-ouvrier, dessinateur principal projeteur.
 - G 1 : *ouvrier de précision, d'art* : expéditionnaire, sténodactylographe, secrétaire-infirmière.
 - G 2 : *ouvrier d'Etat* : expéditionnaire, aide-chimiste, dessinateur projeteur, surveillant, jardinier.
 - H : *sténodactylographe* : chef brigadier du cimetière.
 - I : *chef d'équipe* : égoutier, fossoyeur, chef-cantonnier.
 - J : *dactylographe* : expéditionnaire, dessinateur-calqueur, charretier.
 - K : *manœuvre* : cantonnier, aide-ouvrier, concierge, garçon de bureau.

L'inconvénient de telles classifications réside en ce qu'elles doivent être constamment révisées afin de remédier aux erreurs inévitables qu'entraîne l'assimilation de fonctions qui peuvent difficilement être mises en parallèle. Aussi semble-t-il que ce système d'équivalence ne doive être pratiqué que dans les communes de moyenne importance où le nombre restreint des emplois offre des bases de comparaison plus évidentes et plus sûres.

L'Inspection générale a constaté, en effet, une tendance marquée dans les principales villes à rapprocher la situation

des personnels des services techniques de celle faite aux personnels correspondants de l'Etat. La similitude des fonctions exercées aussi bien que l'origine commune de certains de leurs titulaires ont favorisé l'établissement d'équivalences soit avec le cadre des agents des Ponts et Chaussées, soit avec le cadre des agents des P.T.T.

A Aix-en-Provence, l'équivalence est chose faite depuis 1943 entre les emplois des services techniques et les emplois de l'Administration des Ponts et Chaussées : le directeur des travaux communaux, l'architecte-voyer et le directeur des eaux sont assimilés à un ingénieur des travaux publics de l'Etat; le sous-directeur des travaux communaux à un ingénieur adjoint des travaux publics de l'Etat; les adjoints techniques à des adjoints techniques des travaux publics de l'Etat; les chefs cantonniers et chefs paveurs aux chefs cantonniers des Ponts et Chaussées.

La ville de Dijon a réalisé en 1943 l'assimilation de son personnel technique au personnel des Ponts et Chaussées tout au moins en ce qui concerne le personnel subalterne. Ainsi l'ingénieur des travaux, le métreur vérificateur et le chef d'agence d'architecture sont assimilés à un ingénieur des travaux publics de l'Etat, tandis que l'adjoint technique et le conducteur de travaux le sont à un adjoint technique des Ponts et Chaussées.

A Rouen, un projet a été établi par la municipalité d'après lequel les directeurs des services techniques ne sauraient être comparés aux titulaires d'emplois de préfecture, mais plutôt à des directeurs de grands services industriels de l'Etat, et il propose en conséquence leur assimilation aux chefs du service départemental des P.T.T.

Mais c'est dans l'administration de la ville de Lyon que se révèle surtout cette tendance vers l'assimilation complète des fonctionnaires municipaux et des fonctionnaires d'Etat ayant une compétence technique comparable et chargés d'attributions analogues. Le projet de reclassement général des emplois communaux supprime, en effet, toute équivalence entre les cadres administratifs et les cadres techniques et réalise une assimilation complète et rationnelle entre chaque catégorie d'emplois municipaux et des emplois d'Etat correspondants. Il est intéressant d'en exposer les lignes essentielles.

Pour les emplois supérieurs, l'équivalence a été recherchée

avec l'Administration des Ponts et Chaussées et pour les emplois inférieurs avec l'Administration des P.T.T.

1. — *Emplois supérieurs* : la situation de l'ingénieur en chef (chef des services techniques de la voirie, des eaux, immobilier et électromécanique) est assimilée à celle d'un ingénieur en chef des Ponts et Chaussées (60.000 à 70.000). En ce qui concerne les directeurs des services techniques il n'a pas été possible de trouver une fonction équivalente; il leur a été attribué une situation intermédiaire entre celle d'ingénieur en chef et celle d'ingénieur ordinaire des Ponts et Chaussées (échelle de 40.000 à 60.000). Les ingénieurs principaux ont été assimilés aux ingénieurs ordinaires (28.000 à 50.000); les ingénieurs des travaux et les ingénieurs adjoints aux ingénieurs adjoints et ingénieurs des travaux publics de l'Etat (18.000 à 42.000) et les adjoints techniques aux adjoints techniques des Ponts et Chaussées (14.000 à 28.000). Quant aux inspecteurs d'architecture, aucun emploi d'Etat correspondant n'a pu être déterminé et leur situation est considérée comme intermédiaire entre celle d'ingénieur et d'ingénieur adjoint (22.000 à 32.000).

2. — *Emplois inférieurs* : (chefs professionnels et ouvriers). Leur classement n'appelle aucune observation particulière et il suffira de relever les échelles applicables à chaque catégorie :

Chefs professionnels de 1^{re} catégorie : échelle de 16 à 30.000
— — 2^{me} — : — 18 à 28.000

Sous-chefs professionnels :

Ouvriers professionnels de 1^{re} catégorie : — 16 à 24.000
— — 2^{me} — : — 16 à 22.000
— — 3^{me} — : — 13 à 20.000
— — 4^{me} — : — 12 à 18.000

Gardes chefs :

Garçons de bureau, manœuvres professionnels..... : — 12 à 15.000
Manœuvres, cantonniers..... : — 10 à 13.000

Rien ne s'opposerait à ce que les barèmes proposés pour les emplois inférieurs fussent appliqués dans toutes les villes possédant des cadres techniques (1). Pour les emplois supérieurs

(1) C'est en fait le système qui a été pris en considération par la circulaire du 1^{er} juin 1944. Les huit échelles-types prévues correspondent, du reste, à peu de choses près, à celles figurant dans le projet qui avait été élaboré par la ville de Lyon.

rieurs, les équivalences de fonctions avec l'administration des Ponts et Chaussées sont susceptibles d'être retenues, sous réserve d'ajustements commandés par l'importance des services et la compétence des titulaires de ces emplois. Il appartiendra à l'autorité de tutelle de contrôler les initiatives prises à cet égard par les municipalités.

Dans certains services annexes de même nature que des services nationaux l'assimilation de fonctions ne soulève aucune difficulté : Il peut être appliqué à un conservateur de musée, à un bibliothécaire, à une infirmière des taux de rémunération identiques à ceux servis par l'Etat à ces mêmes fonctionnaires.

Il est à souhaiter, en outre, que les barèmes de traitements applicables aux personnels techniques et aux personnels des services annexes soient établis en fonction des barèmes de traitements applicables aux cadres administratifs, afin de maintenir entre les emplois municipaux une hiérarchie nécessaire. Ainsi le poste de chef ou de directeur des services techniques doit être affecté d'un traitement un peu inférieur à celui de secrétaire général de la mairie, mais supérieur, à celui de chef de bureau, égal ou voisin de celui de secrétaire général-adjoint. La rémunération afférente aux emplois subordonnés sera de même fixée par comparaison avec celle appliquée aux cadres administratifs.

Une fois les équivalences déterminées entre personnel municipal et personnel d'Etat, deux systèmes s'offrent pour l'établissement du barème :

1°) le système de l'*assimilation intégrale* comportant adoption de la même échelle de traitement pour les emplois correspondants.

L'Inspection Générale est d'avis que cette assimilation est très difficile à réaliser, sauf dans les villes de plus de 80.000 habitants où elle est en général pratiquée en faveur des cadres administratifs, et pour le personnel technique ou de certains services spéciaux (hygiène, musées, bibliothèques) à raison de la similitude des fonctions exercées.

2°) le système de l'*assimilation relative*, limitée à l'adoption des maximum de traitements alloués aux personnels d'Etat.

Ce système paraît plus aisément applicable. Toutefois, il convient d'insister sur le fait que cette mesure risque fort de donner des résultats pratiques tout différents de ceux qui

sont attendus d'elle. Le Pouvoir Central pense, en instituant un maximum dans les échelles de traitements des fonctionnaires municipaux, resserrer son contrôle de tutelle en matière de dépenses communales. L'Inspection Générale estime, au contraire, qu'une intervention aussi directe de l'autorité de tutelle ne pourra que demeurer inefficace : elle déplace la responsabilité des décisions prises à l'égard du personnel fonctionnaire : l'Etat paraît se substituer aux administrateurs communaux en restreignant leur initiative financière. Aussi ces derniers auront-ils tendance à satisfaire plus largement que dans le passé les revendications des agents municipaux et à leur accorder le maximum des avantages autorisés par l'Administration Centrale.

C'est de ces réserves que l'Inspection Générale entend accompagner les quelques vues constructives ci-dessus exposées.

Depuis qu'ont été formulées ces conclusions, la fixation des échelles-types de traitements a fait l'objet de plusieurs conférences interministérielles, auxquelles était représentée l'Inspection Générale. Les rémunérations actuelles des fonctionnaires, agents et ouvriers de l'Etat occupant une situation équivalente ont servi de base à l'élaboration du barème, toutes les fois que se justifiaient de tels rapprochements. Dans les autres cas, les échelles ont été déterminées par analogie avec celles applicables aux fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions d'importance comparable, sans qu'elles soient nécessairement conformes à celles révisées en vertu de la loi du 3 août 1943.

La circulaire du 1^{er} juin 1944, en faisant connaître les résultats de ces travaux, rappelle opportunément que le barème établi, toute souhaitable qu'en soit l'adoption, n'est pas obligatoire et que les taux proposés constituent des maximum qui peuvent n'être pas atteints, les municipalités ayant à tenir compte dans les décisions qu'elles seront appelées à prendre des possibilités budgétaires des communes. Ainsi le système préconisé par la circulaire conserve une certaine souplesse et se trouve être dans ses grandes lignes conforme aux suggestions de l'Inspection Générale.

Détermination de la part d'activité exécutée dans les mairies pour le compte de l'Etat

Les Inspecteurs généraux se sont efforcés de déterminer dans les services des mairies, la part d'activité correspondant à une fonction de l'Etat. Cette ventilation aboutit à des résultats différents selon l'importance des villes : la part de la commune croît, en effet, avec l'importance des villes (services sociaux et d'hygiène, eaux, égouts, ordures ménagères, transports en commun, grands immeubles non obligatoires tels que musées, théâtres, parcs) ; elle est très faible dans les petites communes où l'unique secrétaire travaille presque exclusivement pour l'application des lois générales et des règlements de l'Etat (état-civil, statistiques agricoles, ravitaillement, étrangers, renseignements aux autorités judiciaires et aux administrations fiscales etc...), tandis que les affaires municipales (budget, entretien des bâtiments communaux et des chemins) ne l'occupent que très peu d'heures chaque année.

Compte tenu de ces circonstances en ce qui concerne les petites villes, en rangeant systématiquement pour les grandes villes les services techniques dans les affaires strictement municipales, on peut considérer que dans les seuls services administratifs, la part des travaux exécutés pour le compte de l'Etat s'élèverait à une moyenne des $\frac{3}{4}$ et celle pour le compte de la commune à $\frac{1}{4}$ de l'activité totale de ces services.

Les villes rémunèrent sur leurs budgets des activités qui devraient être à la charge de l'Etat, les subventions versées en contre-partie par l'Etat étant très insuffisantes pour couvrir la majeure partie de ces dépenses.

A titre d'exemple : la ville de Rouen a dépensé en 1942 une somme globale de 2.114.511 francs pour le fonctionnement du service de rationnement, mais la subvention correspondante de l'Etat (qui est de 7 frs par tête d'habitant) s'est élevée à 774.039 francs, la différence étant définitivement supportée par le budget municipal.

Une réforme du statut financier des personnels communaux devrait conduire à réviser les rapports financiers de l'Etat et des communes en ce qui concerne les dépenses du personnel travaillant pour le compte de l'Etat.

Conclusions

Poursuivie dans une trentaine de villes des deux zones, l'enquête de l'Inspection Générale a révélé l'extrême diversité des situations faites aux personnels communaux et la nécessité de contrôler, tant dans l'intérêt des fonctionnaires que dans celui des finances locales, les décisions des municipalités.

Il convenait, tout d'abord, d'introduire un peu d'ordre et de clarté dans les dénominations d'emplois et de définir les divers grades de la hiérarchie. Tâche relativement aisée dans les services administratifs, rendue délicate dans les autres services par la diversité et la spécialisation du personnel.

Le classement des agents communaux en fonctionnaires et employés soulève de multiples problèmes que l'état de la législation comme de la jurisprudence administrative ne permet pas de résoudre d'une manière satisfaisante. Aussi est-ce à bon droit que l'Administration Centrale a décidé de proroger sur ce point l'application de la loi du 9 septembre 1943.

La limitation du nombre des emplois communaux apparaît comme l'une de ces mesures qu'il est facile de régler théoriquement, mais dont la portée est trop souvent illusoire.

Par la détermination d'échelles-types de traitements, le Ministère de l'Intérieur, tout en respectant l'autonomie du pouvoir local, entend guider les municipalités vers l'adoption de taux mieux étudiés et plus équitables.

Toutes ces mesures impliquent une intervention plus accentuée de l'autorité de tutelle, qui a pour contre-partie une limitation des initiatives locales. En même temps que l'Etat resserre son contrôle sur les dépenses des communes, il serait à souhaiter que les rapports financiers entre ces deux collectivités fussent révisés et notamment que les budgets municipaux fussent allégés d'une grande partie des charges qui devraient normalement incomber à l'Etat. L'Inspection Générale a incidemment examiné la question en procédant à une discrimination sommaire des diverses activités exercées par le personnel communal.

31.3317 — MELUN. — IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE

D. 987 — 1944

INSPECTION GÉNÉRALE — MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Dépôt légal effectué le 15 décembre 1944

3 1 . 3 3 1 7
Imprimerie Administrative
MELUN (S.-et-M.)

1 9 . 4 4