

Le rôle des villes sous-préfectures

Novembre 2022

Le rôle des villes sous-préfectures dans la cohésion sociale et territoriale du pays a d'abord des origines historiques profondes. Après la Révolution française qui, avec la création du département, avait « réinventé » le territoire, juridiquement morcelé, de la France d'Ancien Régime, Bonaparte a voulu consolider cet héritage et en faire l'un des fondements d'une société réconciliée. Au même titre que le Code civil dans l'ordre de la société, son œuvre administrative – les fameuses « masses de granit » par lesquelles il a entendu stabiliser et consolider la France nouvelle – a eu un rôle essentiel dans notre aventure collective depuis plus de deux siècles.

Dans cette perspective, l'arrondissement, créé en 1800 comme subdivision intermédiaire entre le département et le canton, est dès l'origine destiné à promouvoir l'action publique et à irriguer ainsi, à une bonne échelle de proximité, l'ensemble du territoire français.

L'impératif de bonne administration est, en la matière, inséparable d'un objectif d'égalité : aucune partie du territoire national ne doit être mise de côté. La grande promesse faite au Tiers Etat, cette « égalité d'espérance », selon la belle expression de Sieyès, dont devait bénéficier chaque citoyen, valait aussi pour chaque composante du territoire français. Le sous-préfet est devenu, à cet égard, un acteur essentiel de la vie publique. Interlocuteur de la population et de ses élus, il veille au respect des lois et à la protection des citoyens et contribue au développement local.

La question du nombre et de la pertinence des sous-préfectures a fait l'objet de nombreux débats au fil du temps. Chacun se souvient de la réforme « Poincaré », en 1926, dont les dispositions finales furent surtout inspirées par des considérations budgétaires. Mais il y eut aussi, à l'époque, un large débat, dans lequel certains allèrent jusqu'à préconiser un nouveau « couple » institutionnel : la région et l'arrondissement. La région comme cadre adapté aux grandes politiques de développement ; l'arrondissement comme circonscription de proximité. Toujours ce mariage de l'efficacité et de l'équité.

Lorsque les premières réformes de décentralisation furent mises en œuvre au début des années 1980, et lorsque la construction européenne prit à la même époque son plein essor, on put légitimement s'inquiéter : n'allait-on pas sacrifier l'arrondissement aux nouveaux impératifs de gestion et d'efficacité ? Les collectivités territoriales n'allaient-elles pas s'engager dans une forme de compétition qui serait fatale à l'arrondissement et son chef-lieu, ciment si ancien et si utile à la cohésion de l'ensemble français ? Plus généralement, n'allait-on pas perdre ce qui faisait la force du modèle unitaire français, qui reposait beaucoup sur l'alliance privilégiée de l'Etat territorial, dans toutes ses déclinaisons, et du maire ?

Le grand historien Fernand Braudel s'en inquiéta dans une grande interview qu'il donna au *Monde* en 1985 : il ne voulait pas que l'on passât, par un dangereux jeu de mots, d'une « France une et indivisible » à une France « divisible » où se perdrait la notion d'intérêt général. « Parce que la France, disait-il dans une formule merveilleuse, « ce sont des Frances différentes qui ont été cousues ensemble ». Il redoutait les démons obscurs qu'une déconstruction de la France, ou une décomposition de son tissu si fragile, jusque-là porteur d'une grande aventure collective, pourraient faire renaître.

Depuis, la décentralisation a su s'inscrire pleinement dans nos institutions démocratiques. Mais depuis quelques années, on a beaucoup glosé, et à raison, sur les heurs et les malheurs de la « France périphérique », sur l'évolution de notre société vers une structure « en archipel ». De manière plus ou moins confuse, des mouvements du corps social comme celui des Gilets jaunes nous ont rappelé la fragilité, mais aussi la nécessité de ce tissu dont la France est faite depuis la Révolution. Dans un rapport décisif et passionnant qu'il établit en 2010, à la demande du ministère de l'Intérieur, avec un groupe de travail composé de hauts fonctionnaires de terrain, Marcel Gauchet avait analysé cette donne nouvelle que représentait depuis deux décennies « la société des individus » et la relation nouvelle qui en résultait entre le citoyen et la « chose publique ».¹

Relation pleine d'ambiguïté, d'ambivalence, tant la société est devenue demandeuse d'autonomie individuelle, de mobilité accrue, mais tant elle reste en attente de soutien et de de protection. Et en attente de proximité : « il paraît difficile, écrit Marcel Gauchet, de sacrifier la proximité alors que toute la demande sociale va dans ce sens. On comprend bien le raisonnement qui conduit à privilégier le niveau régional du point de vue de la définition de la stratégie. Mais il n'est même pas sûr, compte tenu de la grande diversité des situations locales et de la forte réactivité de la société, qu'elle soit véritablement source d'une meilleure efficacité, laquelle suppose dans les conditions d'aujourd'hui une connaissance fine du terrain et des moyens de négociation avec les acteurs [...] C'est au niveau où elles se concrétisent sur le terrain, en effet, que des politiques publiques deviennent intelligibles pour les citoyens. Il paraît plus que jamais indispensable que l'Etat soit incarné sur le terrain si l'on veut que les citoyens ne se retrouvent pas devant des directives abstraites et des règles impersonnelles dans lesquelles il ne se reconnaîtront guère. C'est aussi la condition de l'humanité de l'action de l'Etat. »

¹ L'Etat territorial et les attentes des Français : éléments de réflexion à l'horizon 2025

Ce raisonnement, dans la France d'aujourd'hui, marquée par la terrible épreuve du COVID et par l'exigence de solidarité sociale et territoriale qu'elle a mise si dramatiquement en évidence, prend tout son sens et trouve sa pleine vérité. Les villes moyennes, sous-préfectures d'arrondissement, véritables relais, ont très certainement un rôle décisif à jouer dans la préservation de ce tissu commun, par lequel plusieurs France ont été cousues ensemble et notre démocratie s'est progressivement constituée.

Arnaud TEYSSIER,

Professeur associé

Ce texte a été rédigé en vue et pour le Congrès fondateur des villes sous-préfectures (lieu : théâtre municipal de Châteaudun ; date : novembre 2022).