



L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Rapport public thématique

Sommaire

DELIBERE.....	9
----------------------	----------

INTRODUCTION	11
---------------------------	-----------

CHAPITRE I - L'ÉTAT CONFRONTE A DES MUTATIONS PROFONDES	21
--	-----------

I - Les mutations économiques, sociales et institutionnelles	22
A - Des disparités territoriales de plus en plus marquées	22
B - Le développement accéléré du phénomène urbain et la métropolisation.....	27
C - Une société en évolution rapide	30
D - Une économie plus ouverte et plus concentrée	34
E - Des évolutions institutionnelles majeures	36
II - Les limites de l'adaptation de l'État territorial	39
A - Une organisation trop figée au regard des évolutions territoriales	39
B - Un désajustement des fonctions et des politiques	44
C - Une articulation insatisfaisante avec les collectivités territoriales	54

CHAPITRE II - DES RECOMPOSITIONS FORTES MAIS DES DEFAUTS DE COHERENCE.....	61
---	-----------

I - Des réformes importantes, des résultats inégaux	63
A - Dans le champ de la RéATE, un équilibre remodelé entre les niveaux régional et départemental	63
B - Les évolutions parallèles des autres administrations	89
C - Un défaut de réflexion d'ensemble sur l'articulation des différents échelons et des diverses administrations	103
D - Une organisation encore peu compréhensible par les usagers	109
II - Des mutualisations multiples mais de portée restreinte	110
A - Des expériences nombreuses de mutualisations de la gestion.....	111
B - Une faible mutualisation en matière de service à l'utilisateur	116
C - La nécessité d'une véritable évaluation.....	117
III - La multiplication des opérateurs	118
A - La place traditionnelle des opérateurs privés	118
B - L'essor des opérateurs publics	119

CHAPITRE III - UNE GOUVERNANCE MAL ASSUREE.....	129
I - Des ruptures dans la chaîne de transmission	130
A - Les relations entre les niveaux central et régional	130
B - Le maillage régional et départemental	137
II - Des méthodes et des moyens insuffisamment adaptés	144
A - Des techniques de pilotage peu adéquates	145
B - Des techniques numériques sous-utilisées.....	151
III - L'inadéquation entre l'organisation territoriale et l'architecture budgétaire.....	154
A - L'architecture budgétaire et comptable au plan territorial	155
B - Un cloisonnement excessif.....	157
C - Des assouplissements limités	159
CHAPITRE IV - UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES INADAPTEE.....	163
I - Une connaissance insuffisante des effectifs et de leur répartition ...	164
A - Une méconnaissance au niveau central.....	165
B - Une connaissance lacunaire au niveau territorial	171
II - MAP et RGPP : le poids des contraintes budgétaires.....	174
A - Les incidences de la RGPP	174
B - Les perspectives pour 2013, 2014 et 2015	176
III - Des conditions d'emploi inégalitaires	178
A - Des différences de situations difficilement tenables dans la durée ..	178
B - Les inégalités de rémunération.....	179
IV - L'impact des règles et pratiques de gestion	182
A - Des modes de gestion peu adaptés à l'organisation territoriale et à ses réformes	182
B - Les problèmes spécifiques induits par la gestion des emplois supérieurs	187
RECAPITULATION DES PRINCIPALES DIFFICULTES CONSTATEES DANS LES CHAPITRES I A IV	191

CHAPITRE V - LES ORIENTATIONS	197
I - Simplifier et adapter l'État territorial.....	198
A - Supprimer les doublons de compétences	198
B - Mettre en cohérence les circonscriptions administratives	203
C - Moduler l'action territoriale	208
II - Créer les conditions d'un fonctionnement efficace	210
A - Adapter les méthodes de gouvernance	210
B - Valoriser les ressources humaines.....	212
C - Moderniser les moyens de fonctionnement et les modes d'action ...	220
CONCLUSION GENERALE.....	225
RECOMMANDATIONS	235
ANNEXES	241
RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, DES ORGANISMES ET DES COLLECTIVITÉS CONCERNÉS	263

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d’instruction, comme leurs projets ultérieurs d’observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l’un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l’un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu’elles soient, les magistrats tenus de s’abstenir en raison des fonctions qu’ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par **La documentation Française**.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *L'organisation territoriale de l'État*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durreleman, Lévy, Lefas, Briet, Mme Ratte, présidents de chambre, MM. Pichon, Babusiaux, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Devaux, Ganser, Mme Pappalardo, MM. Cazala, Braunstein, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, MM. Barbé, Vermeulen, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Davy de Virville, Maistre, Lair, Hayez, Mme Saliou (Monique), M. Antoine, Mmes Bouygard, Vergnet, MM. Migus, Glimet, Mme Latare, M. de la Guéronnière, M. Dors.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Babusiaux, président de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;

- en son rapport, M. Bertrand, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Jamet, rapporteur devant la formation chargée de la préparer, et de M. Chouvet, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Miller, avocat général.

M. Gérard Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 8 juillet 2013.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 29 avril 2013, par la formation interchambres sur l'organisation territoriale de l'État, présidée par M. Babusiaux, président de chambre, et composée de M. Cazanave, Mme Pappalardo, M. Vermeulen, Mme Saliou (Monique), M. Charpy (jusqu'au 14 avril 2013), MM. Prat, Guédon, Bourlanges (jusqu'au 28 février 2013), Antoine, Mme Bouygard, MM. Clément, de la Guéronnière, conseillers maîtres, M. Schmitt, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Jamet, conseiller maître, et, en tant que contre-rapporteur, M. Chouvet, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 7 mai 2013, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet et Mme Ratte, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

La présence forte de l'État sur l'ensemble du territoire est une particularité de l'organisation administrative française. Elle est le résultat d'une très longue tradition de centralisation, liée au processus même de formation de la France par agrégations successives de territoires dont l'État s'est continuellement attaché à forger la cohésion.

La création des départements le 11 novembre 1789 a été un des premiers actes de l'Assemblée nationale sous la Révolution, et la carte en a été fixée le 26 février 1790. Elle est demeurée presque inchangée depuis. La loi du 28 pluviôse an VIII¹ « concernant la division du territoire français et l'administration » a créé les préfets. Ils demeurent encore actuellement les pivots de l'administration de l'État sur le territoire. La définition de leur rôle est restée, pour l'essentiel, identique à celle posée par la circulaire du 21 ventôse an VIII adressée aux préfets par Lucien Bonaparte, alors ministre de l'intérieur : « vos attributions sont multipliées ... votre mission s'étend à toutes les branches de l'administration intérieure... la répression de tous les abus administratifs vous appartient ; et tous les moyens qui préparent à ce résultat sont de votre compétence... ».

Le transfert à l'administration territoriale de l'État de fonctions jusqu'alors exercées par ses services centraux, c'est-à-dire la déconcentration², n'a pour sa part été clairement amorcée que par les décrets de 1964 désignant les préfets, un certain nombre de domaines mis à part, comme les représentants directs de chacun des ministres dans leur département³.

C'est à partir de 1982, après une tentative infructueuse en 1969, qu'une rupture dans l'organisation administrative française a été introduite par les grandes lois de décentralisation et les mesures prises les années suivantes. La décentralisation a fortement renforcé les pouvoirs des collectivités locales. En 1986, les régions ont accédé au statut de collectivités territoriales. Le rôle du préfet comme représentant de l'État a alors revêtu une dimension nouvelle.

En 1992, l'article premier de la loi du 6 février relative à l'administration territoriale de la République précise que celle-ci « est

¹ Soit le 17 février 1800.

² Cf. annexe n° 3.

³ Décret n° 64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les départements et à la déconcentration administrative.

assurée par les collectivités territoriales et par les services de l'État ». Un décret du 1^{er} juillet de la même année porte « charte de la déconcentration ». Ce texte, adopté dix ans après les premières lois de décentralisation, témoigne de la nécessité d'adapter à celles-ci l'organisation territoriale de l'État.

L'année 2003 marque une nouvelle étape de la décentralisation : à l'article premier de la Constitution est insérée une disposition selon laquelle l'« organisation [de la République] est décentralisée »⁴. En 2004, « l'acte II de la décentralisation » accroît encore les compétences locales par d'autres transferts.

Dans le même temps, la déconcentration et la réorganisation des services de l'État ont été menées très progressivement et par petites touches. En 2009, dans son rapport sur « La conduite de la décentralisation par l'État », la Cour a estimé que les différentes réformes étaient restées largement privées de portée en l'absence, en parallèle, d'une réorganisation volontariste des services déconcentrés⁵.

La « révision générale des politiques publiques » (RGPP), lancée à l'été 2007, a été complétée dans le courant de 2009 par la « réforme de l'administration territoriale de l'État » (RéATE), entrée en vigueur, pour l'essentiel, à compter du 1^{er} janvier 2010. À l'été 2012, le nouveau gouvernement a arrêté la RGPP et lancé la « modernisation de l'action publique » (MAP). À la suite du comité interministériel du 18 décembre 2012, une circulaire du 7 janvier 2013 en a précisé le but et les modalités : dans un contexte de redressement des finances publiques, simplifier les normes et démarches administratives, en même temps qu'engager des évaluations des politiques publiques⁶. La loi de finances pour 2013 et la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 pour la période 2013-2017 ont fixé un objectif de stabilité globale des emplois de l'État et de ses opérateurs. Compte tenu des créations d'emploi dans des ministères considérés comme prioritaires, notamment l'éducation nationale, cet objectif implique une baisse équivalente des effectifs des autres administrations et opérateurs. Dans le même temps, la mise en chantier d'une nouvelle phase de décentralisation (dite « Acte III ») doit logiquement conduire à analyser l'état actuel de l'administration territoriale et son devenir.

⁴ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La conduite par l'État de la décentralisation*. La Documentation française, octobre 2009, disponible sur www.ccomptes.fr

⁶ Le Premier ministre a également adressé une circulaire aux préfets le 9 janvier 2013.

L'examen par la Cour de l'organisation territoriale de l'État est, dans ce contexte, particulièrement d'actualité. Depuis 2008, RGPP et RéATE ont produit des effets directs sur l'organisation administrative et ont exercé, plus en profondeur, des conséquences sur le fonctionnement des différents services. Au-delà du constat qui peut en être établi, les réformes en cours amènent à analyser les perspectives.

Le rapport de la Cour englobe l'ensemble de l'administration territoriale de l'État, d'une part, les préfets et les services déconcentrés placés sous leur autorité, mais aussi les autres services territoriaux de l'État et, d'autre part, ses principaux opérateurs ou assimilés. Sont seulement exclus, les forces militaires, à l'exception de la gendarmerie, l'éducation nationale dans sa fonction éducatrice et, en raison même de son champ d'activité, l'administration des affaires étrangères⁷.

Il ne concerne ni la décentralisation ni le « millefeuille, » des collectivités territoriales, sujets déjà abordés par la Cour, notamment dans son rapport précité. Il ne concerne pas non plus les organismes de protection sociale. Parce qu'aujourd'hui la plupart des politiques publiques sont déclinées territorialement de façon partagée, la Cour a cependant considéré indispensable, sans élargir les perspectives à l'excès, d'examiner les interfaces avec les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale. En outre, s'ils bénéficient d'une autonomie conduisant parfois à des doublons avec les services de l'État, ils participent directement à son action, voire en sont souvent des opérateurs.

Cette enquête prend en compte les grands éléments de contexte : la nécessité de rechercher une efficience et une efficacité plus grandes des services publics, a fortiori alors que la réduction des dépenses publiques est impérative et la perspective d'une nouvelle phase de la décentralisation, qui pourrait avoir de profondes conséquences dans certains domaines de l'action territoriale de l'État, tels que le développement économique ou l'action sociale.

La question se pose de savoir si l'État, qui avait progressivement développé des services territoriaux dans un grand nombre de domaines, et créé des opérateurs, doit encore aujourd'hui, dans ce contexte, maintenir l'intégralité de cette couverture, et si elle demeure aujourd'hui adaptée.

⁷ Le rapport ne couvre par l'organisation de l'État dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle Calédonie, celle-ci étant spécifique en raison des dispositions propres à chacun des territoires.

Les réformes intervenues ont profondément bouleversé les structures administratives et concerné une partie significative des agents. Toute nouvelle réforme ne peut ignorer leurs attentes et leurs craintes car, aux dires même des initiateurs de ces réformes, celles-ci n'ont pas été suffisamment accompagnées. « Le besoin d'accompagnement des structures et des agents a été largement sous-estimé » conclut aussi un rapport commun de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des finances⁸. La Cour elle-même, par les observations faites au cours de son enquête, ne peut que confirmer ce constat et attester l'attente des agents sur les évolutions futures. Certes, le précédent d'une expérience de mutualisation, qui devait débiter fin 2012 en Midi-Pyrénées, et a été interrompue avant même d'être lancée, doit inciter à la réflexion et à la concertation avant toute décision. *Le statu quo* ne peut cependant perdurer sans risque d'une démotivation des agents.

Au cours de l'enquête, des observations récurrentes des usagers mais aussi des agents montrent une véritable attente de clarification des rôles entre services de l'État et collectivités territoriales : l'existence de doublons est communément mise en avant et doit être expertisée. Ainsi le Conseil économique, social et environnemental, dans son rapport sur l'état de la France de décembre 2012, souhaite une généralisation de la contractualisation entre tous les services de l'État et les diverses collectivités territoriales, avec la mise en place d'un chef de file non seulement pour les grands projets mais aussi pour toutes les compétences « afin de limiter les chevauchements, les incohérences et les gaspillages et économiser ainsi des deniers publics précieux ou du temps ».

Les éléments recueillis par la Cour montrent que la présence de l'État est à la fois critiquée et demandée. De fait, l'État-providence, qui s'est développé tout au long des années d'expansion économique, est toujours présent, même si les circonstances ne lui permettent plus les mêmes formes d'interventions. L'État demeure aussi attendu comme un arbitre.

À la différence d'autres travaux, le présent rapport conduit une analyse transversale de l'organisation territoriale de l'État. Il s'agit moins de procéder à une observation critique de l'organisation et du fonctionnement de chacun des services territoriaux de l'État ou de chacun de ses opérateurs que d'analyser, au vu de l'organisation d'ensemble et de son fonctionnement, si elle est de nature à permettre la déclinaison et la

⁸ Inspection générale de l'administration-inspection générale des finances, Rapport : *Réforme de l'administration territoriale de l'État : optimisation des modalités de gestion budgétaire et de gestion des ressources humaines*, 2012.

mise en œuvre des politiques publiques aux niveaux régional et local. Le rapport examine, dans cet esprit, si l'articulation entre services, d'une part, et entre services et opérateurs, d'autre part, permet de respecter les orientations arrêtées par le pouvoir politique national tout en prenant en compte les particularités locales et les besoins de proximité.

L'enquête de la Cour

La Cour a utilisé ses travaux antérieurs, en particulier son rapport sur « La déconcentration des administrations et la réforme de l'État », publié en novembre 2003, et celui de juillet 2012 sur « La politique de la ville : une décennie de réformes », le chapitre de son rapport public annuel de 2012 sur les sous-préfectures ou le bilan de la fusion ayant donné naissance à la direction générale des finances publiques (DGFIP), établi en 2011 à la demande du Sénat.

Une vingtaine d'enquêtes, en outre, avait été menée en 2012, verticalement sur les services déconcentrés de l'État dans divers domaines, et transversalement sur l'organisation locale de diverses fonctions.

De nombreux responsables centraux et locaux ont été auditionnés ou consultés. S'y sont ajoutés des déplacements dans onze régions de métropole et quatre d'outre-mer : au cours de plus de 300 réunions, plus de mille personnes ont ainsi été rencontrées, aussi bien les représentants des diverses administrations que des responsables d'opérateurs ou des représentants des usagers, notamment des industriels, des responsables d'associations, de chambres consulaires et de diverses collectivités (cf. annexe n° 3).

Au total, presque toutes les régions ont reçu des rapporteurs de la Cour. Dans chacune, si tous les départements n'ont pu être visités, la Cour s'est attachée à ce que les missions sur place lui permettent de disposer d'une représentation la plus significative possible de la diversité des territoires. La représentativité des interlocuteurs a fait l'objet d'une attention particulière pour que les opinions exprimées puissent être recoupées et validées par des entretiens conduits sur d'autres territoires.

La Cour a également utilisé les nombreux travaux réalisés par les corps ministériels d'inspection, les rapports établis à la demande du gouvernement, des rapports parlementaires, divers travaux du Conseil économique, social et environnemental (CESE), ainsi que des publications universitaires et des études de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), tel le rapport de l'Observatoire des territoires pour 2011 intitulé « Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires » et publié en mars 2012.

Observer l'organisation territoriale de l'État ne peut se faire *in abstracto*. Celle-ci doit répondre aux évolutions de la société, aux comportements des acteurs, aux mouvements démographiques et à

l'apparition de nouvelles préoccupations. Au-delà des attributions régaliennes⁹, de nouvelles fonctions émergent et supposent des procédures et des moyens nouveaux dont l'organisation de l'État doit permettre la mise en œuvre.

Pour comprendre et mieux apprécier les problèmes que rencontre aujourd'hui l'administration et les évolutions dont est issue l'organisation territoriale actuelle, **le chapitre I** compare cette évolution de la société et les réponses apportées dans la présence locale de l'État pour y faire face.

Le chapitre II analyse la situation de l'État territorial telle qu'elle issue des réformes récentes.

Ces observations conduisent à examiner, dans **le chapitre III**, la gouvernance de l'organisation territoriale actuelle.

Le chapitre IV inventorie les problèmes de gestion des ressources humaines et leur impact sur l'organisation.

Sur la base des constats effectués, dont les principaux sont alors récapitulés, **le chapitre V** dégage des orientations pour répondre aux mutations économiques, sociales et institutionnelles : simplifier et clarifier l'action des services territoriaux en supprimant les doublons et en harmonisant les circonscriptions administratives, mieux adapter l'organisation aux spécificités des missions et des territoires, et créer les conditions d'un fonctionnement plus efficace, notamment en améliorant les modalités de leur gouvernance et la gestion des ressources humaines.

Dans toutes les rencontres qui ont eu lieu au cours de l'enquête, comme dans l'ensemble des documents et travaux consultés, un constat s'impose : le plus souvent les responsables ne remettent pas en cause le principe de la plupart des réformes réalisées ; en revanche, tous ou presque laissent percevoir que la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Certes, une forme de contradiction existe entre une aspiration à une pause dans les réformes et un besoin fort d'améliorations, sur lesquelles il n'existe pas toujours de consensus. Cependant, la perspective d'un nouvel acte de décentralisation, la nécessité d'assurer l'efficacité des politiques publiques, les contraintes budgétaires des prochaines années, mais aussi les attentes des usagers, ne peuvent être ignorées et imposent des adaptations, parfois considérables.

⁹ Les fonctions régaliennes recouvrent, d'une part, des fonctions de sécurité et de contrôle, et, d'autre part, des fonctions de gestion telles que le recouvrement de l'impôt ou la comptabilité de l'État.

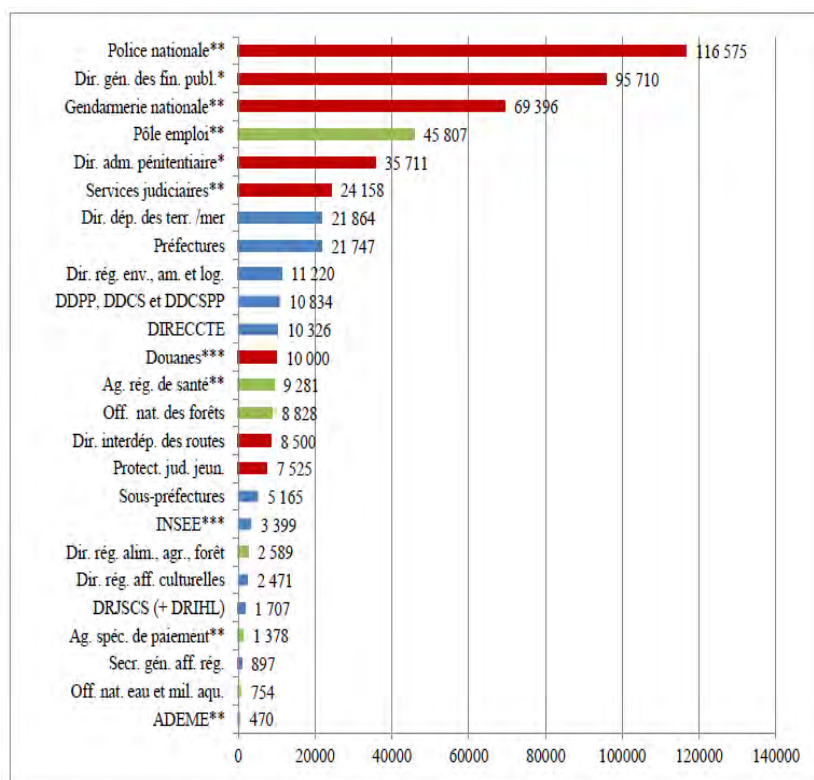
Liste des principaux sigles

ACSé : agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances	DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	DIRM : direction interrégionale de la mer
AP : administration pénitentiaire	DISP : direction interrégionale des services pénitentiaires
ARS: agence régionale de santé	DRAAF : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture, et de la forêt
CRP: commissariat au redressement productif	DRAC : direction régionale des affaires culturelles
DDCS(PP) : direction départementale de la cohésion sociale (et de la protection des populations)	DRDDI : direction régionale des douanes et des droits indirects
DDT(M) : direction départementale des territoires (et de la mer)	DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGCCRF : direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	DRJSCS : direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DGDDI : direction générale des douanes et des droits indirects	JIRS : juridictions interrégionales spécialisées
DGFIP : direction générale des finances publiques	PJ : police judiciaire
DIPJJ : direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse	PJJ : protection judiciaire de la jeunesse
DIR : direction interdépartementale des routes	SGAP: secrétariat général pour l'administration de la police
	SGAR : secrétariat général aux affaires régionales

La présence de l'État sur le territoire

La présence de l'État sur le territoire se traduit par l'existence de préfectures, de sous-préfectures et de services déconcentrés et opérateurs couvrant ses domaines d'action, notamment : agriculture et forêts (DRAAF, ONF), culture (DRAC), environnement et équipement (DREAL, DDT, ADEME, DIR, DIRM, ONEMA), fiscalité et paiement des dépenses (DGFIP, douanes, ASP), fonctions économiques et sociales (Pôle emploi, ARS, DIRECCTE, DRJSCS), justice (tribunaux, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse), sécurité (police, gendarmerie). Les préfets représentent l'État et chacun des membres du gouvernement.

Graphique n° 1 : effectifs des principaux services territoriaux de l'État, en ETPT, en 2012 (en rouge : services hors RéATE ; en bleu : services dans le champ RéATE ; en vert : opérateurs)



Source : Cour des comptes

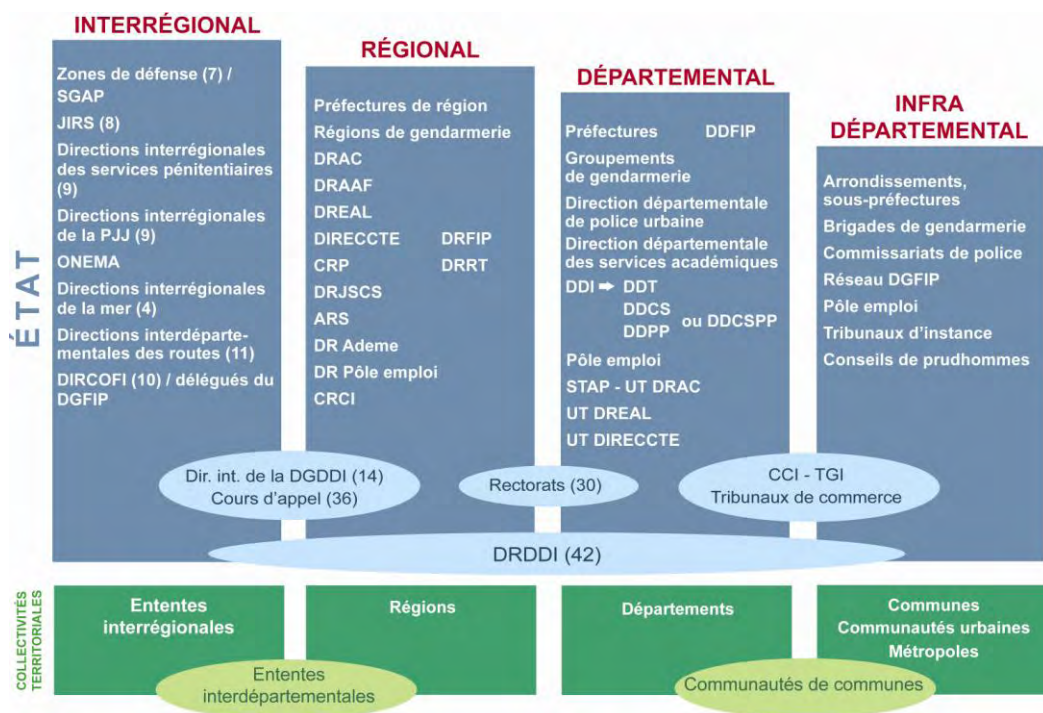
Équivalent temps plein travaillé (ETPT)-plafonds d'emplois

* Directions territoriales de la DGFIP en EP

** En emploi temps plein (ETP)

*** Avec le ratio 1 effectif physique = 0,94 ETP

Organisation générale de l'administration territoriale de l'État



Chapitre I

L'État confronté

à des mutations profondes

La Cour, dans un rapport public thématique de novembre 2003 consacré à « La déconcentration des administrations et la réforme de l'État », rappelait que, dès 1959, le rapport Rueff-Armand avait préconisé une large déconcentration des administrations. Celle-ci n'a été mise en œuvre que par les décrets précités de 1964. Le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration a ensuite édicté dans son article 1^{er} que « la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'État ».

Ces réformes, certes importantes, ne sont qu'une partie des adaptations que l'État a mises en œuvre face à des évolutions de la société qui ne trouvait plus, dans la forme classique de l'organisation administrative, les réponses à ses besoins. Toutefois, les cas où l'État prend l'initiative de mesures pour orienter l'évolution de la société, comme il l'avait fait en 1963 en lançant la politique d'aménagement du territoire, demeurent exceptionnels. Souvent, un décalage dans le temps est observé entre les mutations de la société, les progrès de la technique, les changements de mentalités, les impératifs économiques, d'une part, et les transformations de l'appareil administratif de l'État, d'autre part.

Les mutations économiques, sociales et institutionnelles appellent aujourd'hui des transformations profondes de l'organisation de l'État.

I - Les mutations économiques, sociales et institutionnelles

Les changements de l'économie et de la société se traduisent notamment par des disparités territoriales plus marquées, la transformation de l'organisation urbaine, l'émergence de préoccupations nouvelles et une internationalisation accrue. L'organisation de l'État est aussi confrontée à des évolutions institutionnelles majeures comme la décentralisation et l'influence croissante de l'Union européenne.

A - Des disparités territoriales de plus en plus marquées

Les institutions mises en place à la Révolution ont coïncidé pendant plus d'un siècle avec une population en croissance faible (30 millions de Français en 1800, 40 millions en 1950) et répartie de manière relativement homogène sur le territoire : jusqu'en 1950 au moins, la moitié de la population a vécu en zone rurale. Une organisation administrative identique dans toutes les parties du territoire était alors adaptée.

La situation a fortement changé à partir des années 1950. La croissance de la population a encore été de 16 % au cours des vingt-cinq dernières années. En outre, aux migrations internes, à l'ouverture des frontières intra-européennes, se sont ajoutés des flux migratoires de provenance extra-européenne. Alors que les inégalités démographiques s'accroissaient, l'activité économique se concentrait.

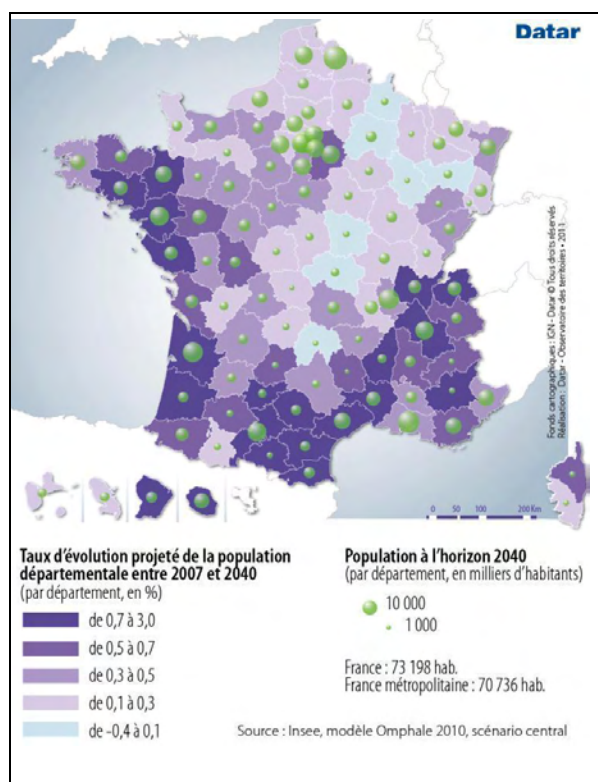
1 - Des disparités démographiques et sociales croissantes

De 1999 à 2009, la population française est passée de 60,1 à 64,3 millions d'habitants¹⁰. À l'exception de la région Champagne-Ardenne, toutes les régions ont connu une croissance démographique, très inégale cependant. Sept d'entre elles (Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Pays de Loire et Bretagne) ont contribué pour près de 60 % à la croissance de la population nationale ; l'Île-de-France y a participé pour 20 %. Ces deux groupes représentent aujourd'hui respectivement 40 et 20 % de la population française.

¹⁰ Le dernier recensement dont les résultats sont connus est celui de 2009. Les résultats ont été publiés par l'INSEE le 28 juin 2012.

Sous l'effet des migrations, les écarts de dynamisme se creusent entre les régions du Sud et de l'Ouest, qui affichent toutes une croissance de population supérieure à la moyenne nationale (0,7 % par an), et les autres, en particulier celles du quart Nord-Est. Deux grandes tendances se dégagent en outre : la population se concentre près du littoral et dans les aires urbaines. Les 241 aires urbaines¹¹ occupent un tiers du territoire national contre 20 % dix ans auparavant ; elles accueillent 80 % de la population et comptent 3 millions d'habitants supplémentaires par rapport à 1999. Plus de 12 millions vivent dans l'aire urbaine de Paris.

Carte n° 1 : taux de croissance annuel moyen projeté de la population des départements (2007-2040)



Ces tendances se poursuivraient jusqu'en 2040. Elles posent la question du maintien par l'État d'une organisation territoriale uniforme alors même que les territoires sont de plus en plus divers. Elles exigent, par ailleurs, qu'il se dote des moyens nécessaires pour assurer une

¹¹ Telles que définies par l'INSEE en 2011.

mobilité suffisante de ses agents, afin de s'adapter à la nécessité d'une révision plus fréquente de ses implantations.

En même temps que ces mouvements démographiques s'affirment, les caractéristiques de la population changent, le niveau moyen d'éducation s'élève. Toutefois, la part de la population touchée par l'illettrisme n'est pas négligeable ; selon une étude de l'INSEE de 2011, 7 % de la population adulte de 18 à 65 ans est illettrée, soit 6 % des actifs occupés et 10 % des demandeurs d'emploi¹². La pauvreté frappe une part importante de la population : 7,8 % (seuil de l'INSEE) ou 14,1 % (seuil d'Eurostat) en 2010 ; son augmentation a repris à partir des années 2000. Les demandeurs d'emploi n'étaient que 100 000 à la fin de 1973. Le taux de chômage est passé de 3,4 % en 1975 à 10,0 % en 1993, et n'est jamais redescendu en-dessous de 7,8 % depuis ; il s'est établi, fin 2012, à 10,6 %. Les populations concernées sont majoritairement concentrées dans les zones dites « sensibles » ou « difficiles ».

La sensibilité collective à l'emploi, au logement et, plus globalement, à l'hébergement sous toutes ses formes, y compris l'hébergement d'urgence, qui sont les fondements de l'intégration dans la société, est devenue plus vive. Des mesures comme la mise en place d'un numéro de téléphone unique pour les demandes d'hébergement, mais aussi les dispositions d'urgence allant jusqu'à la réquisition, nécessitent que les pouvoirs publics s'organisent en conséquence.

L'augmentation de la longévité et le vieillissement de la population accroissent le rapport entre le nombre de personnes âgées et celui de personnes en activité. Ce phénomène est inégal selon les territoires : parvenus à l'âge de la retraite, une frange des anciens actifs quitte l'Île-de-France et les départements de l'Est, à l'exception de l'Alsace, pour se diriger vers les lieux de leur résidence secondaire ou vers les espaces littoraux. Pour la moitié des départements, ce ratio augmenterait de plus de 25 points entre 2006 et 2040, et plus sensiblement encore dans des départements à dominante rurale. Dans ceux où la population âgée est relativement plus importante, se manifestent des besoins nouveaux de service, d'accueil, d'information et d'accompagnement. L'État doit veiller au traitement adéquat de la situation des personnes âgées dépendantes et de l'organisation efficace du secteur médico-social.

Dans les départements où la population est en croissance et les problèmes de chômage importants, l'accueil des chômeurs, la formation et l'aide à l'emploi sont des besoins prioritaires.

¹² En 2005, ces chiffres étaient respectivement de 9 %, 8 % et 15 %.

Ces mouvements démographiques, dans leur complexité, imposent à l'administration de redéployer son dispositif, d'autant plus que, dans la période récente, le nombre de fonctionnaires de l'État a diminué sans qu'une véritable attention soit portée à l'évolution de leur répartition géographique et fonctionnelle et aux besoins de formations en résultant.

2 - Une concentration de l'activité économique

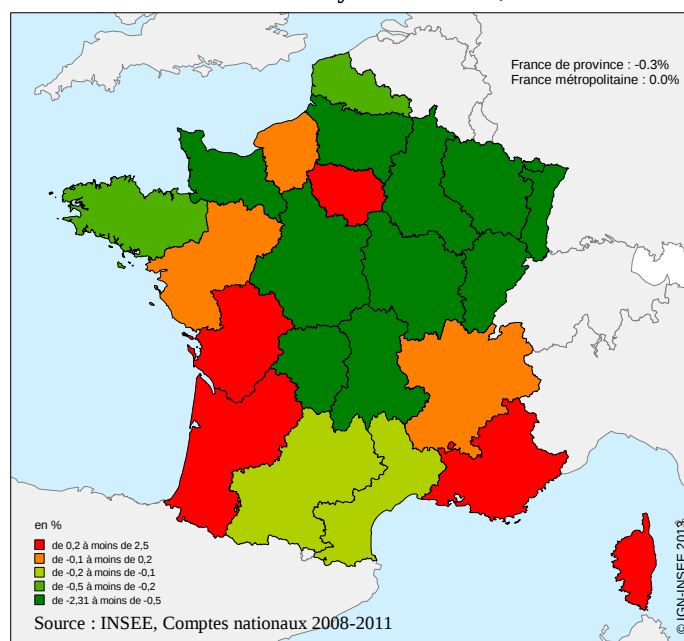
Entre 2000 et 2008, les trois grandes régions urbaines – Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes – ont contribué pour 53 % à la croissance économique nationale alors qu'elles ne représentent qu'un tiers de la population. Ce sont les seules régions françaises qui, en 2008, ont eu un niveau de PIB par habitant supérieur à la moyenne européenne ; toutes les autres ont, dans la même période, reculé par rapport à cette référence.

Les six régions suivantes dans le classement national contribuent à 30 % du PIB, à la hauteur de leur poids démographique. Le poids des treize dernières régions (17 %) est en recul par rapport à la période 1993-2000. Cette analyse n'est que tempérée par le constat que quatre départements ruraux ont connu une croissance du PIB par habitant supérieure à la moyenne nationale (l'Aveyron, la Corrèze, le Lot et la Lozère).

Les grandes régions françaises contribuent fortement au PIB de l'Union européenne. L'Île-de-France en représente 4,5 % et reste de loin la première des 271 régions européennes. Neuf régions françaises se situent parmi les cinquante premières européennes. La seconde française, Rhône-Alpes, se situe en sixième position et contribue pour 1,5 %.

Par rapport aux autres pays de l'Union européenne, les disparités territoriales de PIB par habitant sont relativement modérées en France, mais elles s'accroissent entre l'Île-de-France et les autres régions. De façon générale, les écarts de dynamisme entre régions françaises se creusent. Les quatre plus grandes ont produit plus de 50 % du PIB national sur la période 2000-2008. Leur poids tend à augmenter comme celui des six suivantes. Seule parmi les plus modestes, Poitou-Charentes voit sa part croître.

Un recentrage sur des activités à forte valeur ajoutée explique la forte croissance du PIB par habitant en Île-de-France. La récession affecte essentiellement les régions industrielles en décrochage : celles du quart Nord-Est perdent des emplois et des actifs depuis les années 2000. Les régions Nord-Pas-de-Calais et Languedoc-Roussillon connaissaient déjà le taux de chômage le plus élevé ; dans la période récente, il y a augmenté.

Carte n° 2 : évolution du PIB en volume, 1990- 2007**Carte n° 3 : évolution annuelle moyenne du PIB, 2008-2011**

À l'échelle des zones d'emploi, les spécificités des trajectoires de croissance de l'emploi sont très marquées. Des zones d'emploi dynamiques existent dans toutes les régions, et pas seulement autour des activités propres aux métropoles ou liées à l'attractivité résidentielle et touristique. La formation est un des facteurs les plus dynamiques de l'emploi ; les disparités en la matière sont très élevées selon les régions. La plupart des régions du quart Nord-Est et les départements d'outre-mer sont pénalisés par un niveau de formation inférieur à la moyenne, avec une part faible de diplômés de l'enseignement supérieur et une forte proportion de personnes qui sortent du système scolaire sans diplôme.

Les activités de recherche et développement (R&D) sont très concentrées, bien que la part de l'Île-de-France ait reculé de 49 % à 40 % entre 1990 et 2010. Seule Midi-Pyrénées (4,5 %) dépasse largement l'objectif européen de 3 % du PIB consacré à la dépense de R&D, l'Île-de-France le dépassant tout juste.

La différence des situations en matière de développement économique et d'emploi n'appelle pas une organisation territoriale uniforme de l'État. Les autorités locales sont naturellement mieux placées pour apporter des réponses appropriées.

L'État doit affirmer sa qualité de garant de l'égalité des territoires. La décroissance forte du nombre des agents des services déconcentrés de l'État et de leur part dans l'ensemble de l'emploi public ne lui permet plus de jouer, par leur simple répartition géographique, un rôle aussi actif qu'autrefois dans l'équilibre entre ces différents espaces. C'est par d'autres moyens que l'État doit faire face aux déséquilibres entre les territoires et assurer la cohérence des politiques publiques.

B - Le développement accéléré du phénomène urbain et la métropolisation

Un examen de l'évolution démographique et de la distribution spatiale de l'économie et de la production met en évidence l'importance du développement des métropoles – concentrant les équipements publics de toute nature –, l'émergence d'un rôle nouveau des villes intermédiaires, mais aussi des phénomènes – banlieues et zones sensibles – que ces formes d'urbanisation induisent.

1 - Le développement des métropoles

a) La concentration urbaine

Dans son acception usuelle, le terme « métropole » désigne les agglomérations concentrant des fonctions de commandement et de contrôle, et exerçant, par leurs réseaux, une influence en dehors des limites de leur aire urbaine. Il a fallu attendre la loi du 31 décembre 1966 pour que cette réalité soit inscrite dans le droit positif, sous forme d'établissements publics de coopération intercommunal (EPCI).

Les métropoles elles-mêmes ont été créées en tant que collectivité de plein exercice par la loi du 16 décembre 2010. À ce jour, une seule agglomération s'est ainsi transformée, alors que la possibilité en était offerte à toutes les communautés urbaines ou de communes constituant un ensemble de plus de 500 000 habitants. Le phénomène de métropolisation, avec la concentration sur un territoire d'une population nombreuse et d'activités économiques diversifiées, nécessite des services et une forme de gouvernance adaptés.

Comme le précise la DATAR dans son document *Territoires 2040*, un scénario serait que l'évolution des systèmes urbains en métropoles intégrées se poursuive, entraînant une polarisation des activités, de la population, des services et de la richesse. Leur développement entraînerait un étalement urbain avec une forte incidence sur les espaces naturels et agricoles ; de telles évolutions appelleraient une adaptation de l'action administrative, d'une part, pour en limiter les excès, et, d'autre part, pour redéployer fortement sa présence territoriale.

Le premier des trois projets de loi actuels de décentralisation distingue trois métropoles particulières – Paris, Marseille et Lyon – et les métropoles de droit commun, en principe des agglomérations de plus de 500 000 habitants. Les trois premières sont les « capitales » des trois premières régions françaises qui se distinguent par l'intensité et la diversité des flux inter-régionaux et internationaux qu'elles génèrent. Souvent, ces flux dépassent les migrations d'actifs ou de marchandises, et portent également sur des coopérations scientifiques, des filiations d'entreprise et des échanges à caractère culturel, touristique et financier. Attractives, ces métropoles concentrent les richesses mais attirent également des populations d'actifs ou de personnes en recherche d'emploi dont les conditions de vie les contraignent à se loger en périphérie et à supporter de longs trajets domicile-travail. Cette situation exige que nombre d'administrations de l'État opèrent un redéploiement encore plus marqué.

b) Les villes intermédiaires

Les métropoles suscitent le développement de villes intermédiaires animant l'espace qui les environne par leurs services, leur économie et leur offre culturelle. Par elles, les espaces ruraux et les petites villes accèdent aux infrastructures des zones urbaines. Elles fournissent aux métropoles des relais importants en termes de marchés et de ressources.

Dans un tel contexte de villes en réseau, l'administration de l'État ne peut donc plus être constituée d'une juxtaposition de services fonctionnant de manière isolée sur un territoire restreint.

c) La concentration des équipements publics

Métropoles et villes intermédiaires ont progressivement drainé la quasi-totalité des grands équipements publics. Les villes centres drainent les équipements culturels, d'enseignement et de santé. La densité des équipements est décisive dans les choix d'affectation et de résidence des fonctionnaires de l'État, et accroît la difficulté des recrutements pour les postes situés dans les territoires moins favorisés.

2 - Les zones dites « sensibles »

a) Les banlieues

Les violences urbaines, à partir de la fin des années 1980, et plus encore depuis le début des années 2000, ont fait prendre conscience du « phénomène des banlieues » et de la nécessité de fonder de nouvelles politiques publiques nationales destinées à remédier aux difficultés rencontrées. La crise a accru la concentration des difficultés sociales dans les banlieues, notamment le chômage et la sur-occupation de certains logements, tandis que s'y développaient des phénomènes d'économie souterraine.

Ces évolutions amènent à envisager un ensemble de questions sur l'adaptation et l'organisation territoriale de l'État dans ces territoires, par exemple l'implantation des administrations dans ces zones et les conditions d'exercice du service.

b) Les zones péri-urbaines

Nombre de communes de périphérie des métropoles et des villes intermédiaires ont favorisé l'aspiration à la maison individuelle en autorisant la multiplication de zones pavillonnaires, qui se vident aux

heures de travail. Les collectivités mais aussi l'État, sont confrontés à des revendications de transports et de sécurité.

Le rôle accru des zones urbaines et péri-urbaines, et leur différenciation, amènent à s'interroger sur l'adaptation de l'organisation administrative à ces données nouvelles.

C - Une société en évolution rapide

La conjugaison d'un enrichissement relatif d'une large frange de la population et d'un niveau d'instruction plus élevé accroît le niveau d'exigence des usagers. De nouvelles formes de culture collective et de revendications se diffusent, favorisées par des technologies en évolution constante, par exemple la création et l'animation des réseaux sociaux, qui mobilisent dans des délais très courts l'opinion publique. Sans prétendre à l'exhaustivité, les conséquences sur les services territoriaux de l'État se manifestent particulièrement dans cinq domaines.

1 - Une dimension nouvelle des préoccupations en matière d'environnement et de développement durable

Cette préoccupation, sous des vocables divers (écologie, développement et aménagement durables, biodiversité) se manifeste à propos de chaque projet d'équipement ou d'aménagement. D'abord réduite à la protection des espaces naturels, la préservation de l'environnement touche aujourd'hui le cadre de vie sous toutes ses formes, de l'habitat aux activités industrielles, des échanges à l'emballage des produits. L'étude d'impact est aujourd'hui une exigence générale.

Cette approche globale exige une veille et un pilotage forts couvrant l'ensemble des sujets mais aussi des modes d'intervention de l'État, qu'il s'agisse de réglementation, de contrôle, ou d'incitation.

2 - De nouvelles revendications de services de qualité

La diffusion de la population sur les aires d'influence des métropoles et des villes intermédiaires – la « rurbanisation » – se traduit le plus souvent par l'installation de familles quittant les centres villes. Soit pour des raisons d'agrandissement de la famille, soit pour améliorer leur cadre de vie en bénéficiant d'espaces plus vastes, ces nouveaux venus ont l'habitude des équipements urbains et de leur proximité. Des revendications s'ensuivent, de services d'une même qualité que ceux dont

ils disposaient en centre-ville, mais nécessitant des équipements d'un coût d'autant plus élevé que la densité démographique est faible¹³. L'exemple des maisons de santé pluridisciplinaire illustre la nécessité d'organiser différemment l'accès aux soins, pour satisfaire la revendication d'égalité de traitement quel que soit le lieu d'habitation.

De manière générale, le souhait croissant d'un service de qualité égale partout, alors même que les territoires sont encore plus différents qu'autrefois, doit être pris en compte par l'État dans les missions qu'il doit assurer mais aussi dans sa propre organisation.

3 - L'impact des nouvelles technologies

La révolution numérique offre des solutions jusqu'alors considérées comme impossibles, y compris pour répondre au souci d'égalité dans l'accès aux administrations. Elles dispensent parfois d'une présence physique de l'administration, dont certaines interventions peuvent désormais se réaliser à distance.

Dans le même temps, les nouvelles technologies provoquent une évolution des mentalités. L'information est quasi immédiate grâce aux réseaux sociaux et aux systèmes de messagerie. Ces mutations déterminent de nouveaux besoins dont les citoyens ne comprendraient pas qu'elles demeurent ignorées par les pouvoirs publics. Par sa rapidité de transmission, la messagerie électronique suscite, de la part des usagers, des attentes de réactivité parfois peu compatibles avec le fonctionnement. Ainsi, la validation d'une décision faisant grief est difficilement compatible avec une réponse sous forme de courriel alors que l'auteur de la demande envoyée sous cette forme attend une réponse par retour immédiat. La transformation de la nature du courrier reçu par les administrations leur impose de s'organiser différemment, et sans doute de revoir les chaînes de délégation des signatures.

Les médias, y compris désormais les messageries numériques et les réseaux sociaux, génèrent une sensibilité, une réactivité, et des attentes beaucoup plus vives qu'autrefois, notamment dans les situations de crise.

Les technologies numériques peuvent de trois manières permettre à l'administration d'être plus efficace : rendre les fonctions support plus efficaces et faciliter leur mutualisation ; favoriser les échanges entre les

¹³ Une autre illustration en est la transformation du réseau postal par la diversification des prestations proposées et par la création de relais en dehors de ses implantations propres, elle traduit également cette évolution des besoins et le souci d'adaptation permanent des services publics.

différents échelons et les diverses zones du territoire ; mieux connaître les besoins des usagers et y répondre. De manière plus générale, les 3 différentes formes de transmission automatique d'information modifient l'organisation de certains services. Elles appellent, par leurs multiples possibilités, des évolutions permanentes de l'administration. Celle-ci doit pouvoir très vite percevoir leur nécessité et les mettre en œuvre.

4 - Une sensibilité accrue aux problèmes d'insécurité

L'ordre public doit être assuré par l'État, qui dispose des forces de sécurité et des prérogatives de puissance publique. En 2012, plus de 230 000 agents contribuaient à ces missions¹⁴, soit une part essentielle des fonctionnaires en activité sur le territoire.

La nature de la délinquance ainsi que la perception de la sécurité ont évolué. Le trafic de drogue, l'économie souterraine, les agressions en milieu scolaire et la saturation du système pénitentiaire ont pris des proportions nouvelles. Le sentiment diffus d'insécurité s'est accru : les incivilités, les dégradations de biens et les nuisances diverses s'ajoutent aux crimes dont le nombre relatif continue à diminuer et aux délits traditionnels.

D'autres acteurs que l'État ont pris en charge certaines fonctions de sécurité. La participation, des collectivités locales, l'appel à des sociétés spécialisées, sont autant de réponses partielles. La question ne s'en pose pas moins de l'adaptation de l'organisation et du fonctionnement des forces de police et de gendarmerie, et plus généralement des forces de sécurité, à ces phénomènes nouveaux. L'ilotage, les permanences de surveillance lors des vacances, les caméras de surveillance des espaces publics, voire les radars sur les voies de circulation, ont pour premier effet de rechercher la dissuasion en même temps que de rassurer par une démonstration de vigilance. Toutefois, ils ne suffisent pas à répondre à l'ensemble des questions. La nécessité de la prévention et la sensibilité aux incivilités nécessitent des politiques publiques transversales, animées à partir de l'échelon régional, couvrant aussi bien le milieu scolaire que les activités de loisir et les acteurs de la vie des quartiers.

¹⁴ Police nationale, gendarmerie, administration pénitentiaire, une partie de la douane, les services judiciaires étaient exclus.

5 - Une fréquence croissante et une perception accrue des situations de crise

Le mot « crise » désigne, selon les cas, soit une période difficile traversée par l'économie dans son ensemble, une entreprise ou un groupe social, soit une période de bouleversement, de trouble, de catastrophe naturelle ou de risque sanitaire, alimentaire ou autre ; il est utilisé à la fois pour des phénomènes de longue durée, telle la situation des banlieues et des événements ponctuels. L'apparition du mot dans les médias est par elle-même lourde de conséquences, une société développée supportant de moins en moins des dérèglements, fussent-ils momentanés.

a) Une réactivité accrue des médias et de l'opinion publique

La diffusion quasi instantanée des informations et l'échange de messages numériques contribuent fréquemment à entretenir le sentiment de crise.

La sensibilité de l'opinion à la sécurité sanitaire et alimentaire, aux perturbations de la vie sociale ou aux événements imprévisibles aussi bien qu'aux risques de catastrophes naturelles ou industrielles et aux troubles à l'ordre public est aiguë et s'exprime rapidement. Les pouvoirs publics doivent faire face aux demandes de traitement, voire d'anticipation, des crises.

b) Une succession permanente de crises multifformes

Depuis longtemps, des plans préétablis visent à faire face à de nombreuses formes de catastrophes naturelles, industrielles, ou de sécurité (plan ORSEC, plan VIGIPIRATE). En matière de sécurité sanitaire et alimentaire, des agences et des services spécialisés sont chargés de l'expertise, la surveillance et la veille, et des protocoles organisent la collecte des informations et l'intervention coordonnée des différents services ou institutions. La persistance de crises dans des domaines multiples amène toutefois à s'interroger sur l'organisation des services chargés de la prévention, de l'alerte et du contrôle.

Dans le domaine de la vie sociale, les perturbations du fonctionnement ordinaire peuvent être extrêmement sensibles car elles bloquent l'accès au travail ou au retour au domicile, ou paralysent des approvisionnements de première nécessité. Les explosions de violence dans les banlieues illustrent la difficulté de réagir immédiatement et avec toute l'efficacité voulue. Les réponses sont en ces domaines d'un autre ordre, mais nécessitent également un renouvellement des modes

d'intervention de l'État : définition de politiques prioritaires ou nouvelles mais aussi organisation de terrain nécessitant la coopération entre l'autorité préfectorale, les forces de sécurité et les parquets.

D - Une économie plus ouverte et plus concentrée

L'organisation territoriale de l'État demeure en grande partie l'héritière d'une situation où une grande part de l'économie était locale ou régionale. Une rupture s'est produite, accélérée ces dernières années, vers une économie plus ouverte et des secteurs économiques plus concentrés.

1 - Une économie plus ouverte

Cette ouverture se traduit dans tous les domaines. En 2012, les exportations ont été de 442 Md€, et les importations de 509 Md€ pour un PIB de 1 800 Md€. En dix ans, les flux financiers internationaux se sont massivement développés et concernent à la fois les activités de marché et les opérations bancaires ; ils contribuent à financer l'économie mais peuvent également alimenter le blanchiment ou l'évasion fiscale. La base fiscale est devenue plus mobile : les prix de transfert entre activités situées dans des pays différents permettent de la déplacer ; les contribuables, entreprises et même particuliers, peuvent choisir plus librement leur pays d'imposition, pour mettre à profit les fortes différences entre les systèmes fiscaux.

Certes, une part importante des mouvements internationaux se réalise avec les pays de l'Union européenne. Outre la mise en place d'Europol, des réseaux entre organismes de contrôle ont de longue date commencé à être constitués, que ce soit en matière douanière ou de contrôle de la qualité et de la sécurité des produits et des services, notamment à l'initiative de la Commission européenne. Des coopérations transfrontalières se sont spontanément créées entre administrations françaises et services d'autres États membres. Cependant, ces mécanismes demeurent généralement informels et leur effectivité limitée. Les mécanismes européens ne permettent pas, aujourd'hui, de compenser suffisamment les conséquences de l'ouverture des frontières. L'organisation territoriale de l'État doit donc permettre de détecter les flux financiers ou de marchandises contraires à la réglementation et d'intervenir, en tout point du territoire, pour les faire cesser.

Les services territoriaux de l'État doivent aussi, de manière croissante, mettre en œuvre des textes européens et rendre compte des conditions dans lesquelles leur respect est contrôlé, dans des domaines

aussi divers que l'inspection vétérinaire et la sécurité alimentaire, l'inspection du travail ou le contrôle de qualité de l'eau.

Dans ce contexte, la crédibilité internationale des services de contrôle et des juridictions, y compris commerciales, revêt également une importance accrue.

2 - Des secteurs économiques plus concentrés

La concentration économique, qui caractérise un nombre croissant de secteurs de toute nature, se double d'une concentration des lieux de production. L'ensemble du territoire est désormais souvent approvisionnés à partir d'un nombre très restreint d'usines, voire d'une seule, relayées par quelques lieux de stockage.

La distribution elle-même est désormais concentrée entre quelques enseignes, pour le secteur alimentaire mais aussi de nombreux autres, tels le secteur pharmaceutique. Leurs points de vente sont alimentés, au stade de la distribution de gros, à partir d'un petit nombre d'entrepôts ou de plates-formes d'éclatement couvrant de larges territoires.

L'importation est concentrée dans les plus grands aéroports, notamment Roissy, et les plus grands ports, mais peut aussi entrer sur le territoire de manière très diffuse, par exemple par une multiplicité d'axes routiers.

L'évolution de la production, de l'importation et de la distribution ainsi de manière croissante de pouvoir suivre des flux sur des zones très vastes, afin d'assurer la loyauté des transactions, la protection des consommateurs et la connaissance de la base fiscale. Cette situation suppose une organisation adaptée.

Les entreprises délégataires de service public, par exemple en matière d'eau, de traitement des déchets ou de transports urbains, appartiennent désormais elles-mêmes à des groupes de dimension nationale, ce qui suppose que le contrôle exercé par l'État en tant que régulateur de la concurrence soit en mesure de saisir à la fois les réalités locales et la dimension nationale.

De nouveaux « espaces de dynamique industrielle », notamment en « grappes d'entreprises »¹⁵ se développent. Ce phénomène conduit à une dispersion et à des multi-localisations générant de nouvelles logiques de flux de personnes, de produits, et de transferts financiers. Cette forme nouvelle de développement ne devrait pas, elle non plus, rester sans

¹⁵ Ou « clusters ».

conséquence sur l'organisation de certaines fonctions de l'État, qui sont organisées traditionnellement sur des périmètres géographiques restreints, tels que les départements voire des zones infra-départementales.

Ce sont donc des champs de compétences des contrôles incombant à l'État qui doivent être adaptés aux réalités actuelles de l'économie. L'articulation entre administration centrale et administration territoriale est plus importante aujourd'hui qu'autrefois.

E - Des évolutions institutionnelles majeures

1 - La décentralisation

À partir de 1982, trois lois successives¹⁶ ont organisé la décentralisation. La première a modifié l'exécutif des collectivités en le transférant du préfet au président de chacune des assemblées locales ; elle a créé la région en tant que collectivité locale ; elle a supprimé la tutelle, qui permettait un contrôle *a priori* sur les actes des collectivités, et l'a remplacée par un contrôle de la légalité, confié au préfet qui dispose d'un pouvoir d'appréciation pour déférer ou non un acte au juge administratif. Elle a également institué les chambres régionales des comptes pour le contrôle des comptes et de la gestion des collectivités locales désormais autonomes.

Les deux lois de 1983 ont organisé le transfert de compétences de l'État en les répartissant entre les trois types de collectivités, communes, départements et régions, mais également en prenant en compte le niveau intercommunal, notamment pour l'élaboration des documents de planification de l'usage des sols. Les principaux domaines concernés ont été l'urbanisme (usage des sols et autorisations individuelles), les équipements scolaires, la formation professionnelle, la voirie, la prise en charge médico-sociale, la protection maternelle et infantile, certaines actions de prévention sanitaire et les transports.

Dès 1982, originalité de la décentralisation à la française, elle a pris deux formes, tantôt un transfert de compétences au sens strict, tantôt celle d'un transfert de gestion, l'État conservant alors des capacités d'intervention, ce qui a créé un système de cogestion. Celui-ci a d'ailleurs été étendu par des lois ultérieures, notamment dans le champ du handicap.

¹⁶ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la précédente.

Une deuxième vague de décentralisation est intervenue en 2003 et 2004. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003, qui a posé le principe de l'organisation décentralisée de la République, a garanti l'autonomie financière par un transfert de moyens correspondant aux charges transférées, autorisé les expérimentations de transfert de compétences ainsi que la création de nouvelles collectivités territoriales à statut particulier, et a ouvert la possibilité de formes de démocratie directe. La loi de 2004¹⁷ a complété les domaines transférés aux collectivités locales, en particulier en matière de développement économique, de formation et d'apprentissage, de voirie, d'aéroports, d'action sociale, de personnels techniciens, ouvriers et de service des lycées et collèges ; elle a ouvert la possibilité d'un transfert des responsabilités relatives aux politiques de l'habitat et du logement social en même temps qu'elle permettait le transfert de propriété de certains immeubles protégés au titre des monuments historiques. Ces transferts se sont étalés dans le temps.

À chaque étape, des personnels concernés de l'État ont été transférés aux collectivités locales selon des modalités diverses de mise à disposition, de détachement puis d'intégration dans la fonction publique territoriale. De 2004 à 2009, l'augmentation de l'emploi dans les collectivités a été de 135 100 agents en raison de ces transferts, mais s'y sont ajoutés 151 200 emplois créés par celles-ci à leur initiative.

À la différence des autres États européens¹⁸, la décentralisation française n'a pas été accompagnée par une restructuration de l'organisation et de la carte des collectivités territoriales et notamment par un regroupement des communes ni par une adaptation des structures territoriales de l'État.

2 - L'influence croissante des institutions européennes

L'Union européenne n'interfère pas directement dans l'organisation des services territoriaux de chacun des États membres. En revanche, de plus en plus de règles et de normes résultent d'engagements européens (normes environnementales, sanitaires, conditions de travail, régulations diverses). Des domaines entiers de l'activité des services territoriaux sont soumis aux décisions européennes, notamment dans le domaine agricole, mais pas seulement. La connaissance de cette réglementation et les compétences spécifiques nécessaires exigent une adaptation des services et une formation des agents face à des usagers très attentifs à leurs droits, et à l'application de ces réglementations. Dans

¹⁷ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹⁸ Cf. annexe n° 4.

nombre de domaines, la Commission européenne fixe des taux de contrôle, prescrit l'élaboration de plans de contrôle, doit avoir communication de leurs résultats et peut inspecter les services nationaux de contrôle.

Par ailleurs, le Conseil de l'Europe et, dans une moindre mesure l'Union européenne, poussent à une autonomie accrue des autorités locales en privilégiant le niveau régional, d'autant plus que, dans aucun pays européen, la décentralisation ne s'est opérée sous la forme d'un transfert de gestion, mais toujours par un transfert clair des compétences¹⁹. La France se trouve donc dans une situation spécifique qui peut poser problème pour l'organisation des services de l'État et de leurs missions.

L'Europe est aussi présente par les différents fonds, (Fonds européen de développement économique régional (FEDER), Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), Fonds européen pour la pêche (FEP), Fonds social européen (FSE), dont bénéficient plusieurs secteurs d'activités. Il appartient à chaque État de déterminer la ou les autorités nationales compétentes pour en gérer les crédits. Ils constituent une source majeure de financement au niveau territorial. Au 22 avril 2013, 88 902 projets reçoivent, en France, un soutien de l'Union européenne, pour un montant de près de 39 Md€. L'Europe exige des contrôles et des comptes rendus précis, sous peine d'engager la responsabilité de l'État bénéficiaire. Aujourd'hui, cette compétence est exercée par les services centraux ou territoriaux de l'État. Le projet de décentralisation prévoit de la transférer aux régions. Il s'ensuivra des conséquences sur les agents de l'État jusqu'alors chargés de cette mission, et cela réduira les possibilités d'action et le périmètre d'intervention de certains services territoriaux.

3 - L'adoption de la LOLF

Adoptée en 2001, pour une application à compter du 1^{er} janvier 2006, la loi organique sur les lois de finances (LOLF) a pour objet de moderniser la gestion budgétaire, comptable et financière de l'État. L'ensemble des crédits sont présentés par mission, chacune couvrant une politique publique et comportant au moins deux programmes. Au-delà de la présentation budgétaire, la LOLF prévoit que

¹⁹ Le Royaume-Uni se distingue par une forme d'organisation déconcentrée très forte par la mise en place d'agences, même si le « *local government* », historiquement très fort, conserve son importance face à l'administration centrale.

tous les crédits de l'État soient affectés en tenant compte d'objectifs dont la réalisation peut être suivie grâce à des indicateurs préfixés.

Les mécanismes retenus pour sa mise en œuvre ont abouti à une structure budgétaire qui ne s'articule pas aisément avec les besoins de transversalité, de souplesse et de réactivité d'une administration territoriale. C'est ainsi que les programmes ont été ventilés, sans nécessité impérieuse, entre un très grand nombre de « budgets opérationnels de programmes » et « d'unités opérationnelles », qui n'ont pas été revus pour intégrer les conséquences des évolutions de la décentralisation et de la RéATE. Les rapports annuels de performances (RAP) ne rendent pas compte de la réalité des politiques partagées ; et si les crédits peuvent être transférés d'un programme à un autre, en cours d'exercice, les procédures sont lourdes et font nécessairement intervenir les autorités centrales.

Cette structure budgétaire ne s'articule pas aisément avec les nécessités de transversalité, de souplesse et de réactivité d'une administration territoriale.

II - Les limites de l'adaptation de l'État territorial

Les mutations profondes à l'œuvre dans l'économie et la société confrontent l'État à deux types de difficultés : les écarts croissants entre les territoires et l'intensité inédite de flux de toutes natures et de dimensions géographiques plus larges. Les évolutions économiques et sociales se sont faites plus rapides et plus imprévisibles, et les nouvelles technologies requièrent des transformations profondes à l'intérieur de l'État comme dans ses relations avec les citoyens. Les administrés expriment de nouvelles attentes. La dimension des problèmes à résoudre et des paramètres à prendre en compte a, dans bien des domaines, changé.

Ces mutations appellent l'État à se transformer. Pour y faire face, celui-ci a engagé de multiples évolutions pour tenter de mieux s'adapter aux territoires, à l'évolution nécessaire de ses fonctions et politiques, ainsi qu'aux étapes successives de la décentralisation. Sur ces différents points cependant, des limites manifestes peuvent être constatées.

A - Une organisation trop figée au regard des évolutions territoriales

L'État doit aujourd'hui concilier une tradition de couverture globale du territoire avec une recherche d'efficacité et une baisse des effectifs. En même temps, pour accompagner la diversification des

territoires, il doit s'adapter, en n'étant plus uniforme. Ces adaptations passent soit par la réforme de réseaux dont les implantations doivent se réduire ou se redéployer, soit par la création d'opérateurs.

1 - L'adaptation du maillage territorial

a) La permanence de circonscriptions majeures

Les circonscriptions autour desquelles s'organisent des activités essentielles de l'État sont demeurées inchangées, depuis la Révolution et l'Empire, voire depuis plusieurs décennies.

En dépit de la métropolisation et de l'ampleur des évolutions démographiques, la carte des préfectures est demeurée inchangée depuis 1790, à l'exception, notamment, de la création de quatre départements d'outre-mer dès 1946, de la constitution des départements de grande et petite couronnes parisiennes en 1964 et de la départementalisation de Mayotte en 2011. En région parisienne, l'organisation administrative continue d'obéir à des principes très différents, selon qu'il s'agit de la petite ou de la grande couronne. La carte des sous-préfectures n'a quasiment plus été modifiée depuis 1926. Les régions métropolitaines sont également demeurées identiques bien que certaines aient été, dès le départ, jugées trop étroites. Seuls des établissements publics ont réalisé des rapprochements inter-régionaux ou les envisagent, comme les chambres de commerce et d'industrie de Caen et Rouen à l'horizon 2016.

Ancrage territorial et cartes traditionnelles : les ARS

La création des agences régionales de santé (ARS) visait à un ancrage territorial des politiques de santé pour que celles-ci s'adaptent aux spécificités et aux besoins locaux afin d'améliorer la répartition territoriale de l'offre de soins et lutter contre les inégalités de santé.

La loi hôpital, patients, santé et territoires du 21 juillet 2009 (HPST) prévoit que les ARS définissent des « territoires de santé », « pertinents pour les activités de santé publique, de soins et d'équipement des établissements de santé, de prise en charge et d'accompagnement médico-social ainsi que pour l'accès aux soins de premier recours ». Ces territoires concernent l'ensemble des activités des ARS. Dix critères ont été retenus pour contribuer à la définition de ces nouveaux territoires, parmi lesquels le souci de délimiter des territoires cohérents avec la répartition et les pratiques spatiales de la population, le maintien d'une distance d'accès à l'offre de services acceptable, ou encore l'intégration de l'offre de soins et de services.

Ces territoires, qui préexistaient aux ARS et dont le découpage a varié, sont aujourd'hui au nombre de 107 et ne correspondent que dans 12 régions sur 26 au découpage départemental. Pour cinq ARS, le découpage est supra-départemental, et pour neuf infra-départemental. Pourtant, les délégations dont disposent les ARS, et héritées des directions des affaires sanitaires et sociales (DDASS), sont, sauf exceptions, départementales.

Le périmètre des ARS reprend, pour sa part, les circonscriptions régionales traditionnelles. Or, en matière de santé comme dans beaucoup d'autres domaines, ces périmètres ne correspondent pas totalement aux systèmes métropolitains et aux zones d'attractivité des villes intermédiaires. Par exemple, l'attractivité de Paris, de Lyon, de Nantes, de Bordeaux, ou même de Dijon, dépasse les limites régionales. De manière plus générale, l'absence de métropole dans certaines régions induit une attractivité forte des métropoles d'autres régions. Dans de nombreux cas les espaces de proximité des villes intermédiaires débordent les frontières des départements, voire des régions. Les ARS ont identifié des « territoires de proximité » dits également « de projets » ou « d'actions », qui peuvent dans certaines régions se recouper avec les territoires d'accès aux soins de premiers recours.

Les ressorts des cours d'appel n'ont connu, depuis la Révolution, que de rares modifications.

b) L'adaptation limitée du réseau de la DGFIP

L'exemple de la direction générale des finances publiques (DGFIP), dont les 4 500 unités infra-départementales constituent le réseau le plus dense de l'État avec ceux de la police et de la gendarmerie, est également significatif. Ce réseau doit évoluer pour plusieurs raisons : l'adapter aux mouvements démographiques, tirer les conséquences des mutations techniques, par exemple la télédéclaration des revenus et le télépaiement, permettre des réductions d'effectifs, et maintenir une proximité avec les usagers.

Les effectifs sont passés de 141 415 agents en 2002 à 116 575 en 2012, soit une baisse de 18 % (moins de 2 % par an) qui concerne à 90 % les services territoriaux. La fusion intervenue fin 2007 entre les directions générales de la comptabilité publique et des impôts et qui a donné naissance à la DGFIP a été opérée dans un contexte de contraction des emplois (non remplacement de deux départs à la retraite sur trois) qui se prolongera à moyen terme. Un des objectifs implicites de la fusion était de réaliser des économies d'échelle et de constituer des réserves de productivité permettant de mieux faire face à cette réduction.

Le rythme des fermetures des petites trésoreries (quasiment interrompu au moment de la fusion) était antérieurement d'une centaine

par an. Aujourd'hui significativement réduit, il laisse subsister un nombre élevé de très petites unités, dont le fonctionnement est difficile.

Un autre but de la fusion était d'améliorer la qualité de service, en permettant que les contribuables disposent d'un « interlocuteur fiscal unique » (IFU). Cependant, la Cour a constaté que la mise en place de ce dispositif était loin d'être complète²⁰. Environ 45 % des contribuables ne bénéficient pas du service d'accueil fiscal de proximité ; les zones rurales ne sont pas les seules concernées, des territoires urbains, plusieurs villes des Hauts-de-Seine par exemple, le sont également. Cette situation démontre d'ailleurs qu'il est très difficile, même avec un maillage dense, d'assurer une couverture homogène du territoire au moyen d'un accueil physique au guichet.

La télédéclaration ne concerne encore que le tiers des déclarants environ. Dans une évaluation des relations entre la DGFIP, les particuliers et les entreprises²¹, la Cour a conclu que l'accueil téléphonique était à revoir et que la diversification des relations avec les contribuables ne signifiait pas qu'il existe une véritable stratégie multicanal adaptée à la diversité accrue des publics. Les techniques numériques demeurent insuffisamment utilisées : par exemple, les caisses d'allocations familiales (CAF) ne peuvent accéder en ligne aux éléments des fichiers fiscaux qui leur permettraient de déterminer elles-mêmes si les allocataires sont ou non imposables ; les allocataires potentiels doivent ainsi aller demander aux services fiscaux des informations, ce qui contribue à la nécessité de maintenir des guichets de proximité et les engorge.²²

La Cour a aussi montré qu'en matière de contrôle fiscal, l'organisation du réseau et son pilotage ne se sont pas suffisamment adaptés aux évolutions majeures de l'assiette fiscale, que ce soit sa concentration sur le territoire ou sa mobilité internationale²³.

²⁰ Cour des comptes, Rapport d'enquête à la demande de la commission des finances du Sénat sur « le bilan de la fusion DGFIP », d'octobre 2011.

²¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les rapports de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises*, La Documentation française, février 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

²² L'administration fiscale transmet « en masse » aux CAF des informations pour tous leurs allocataires en novembre de chaque année. Ce système ne règle cependant pas tous les cas (par exemple, en raison de l'impossibilité d'accès en ligne pour les CAF, si l'usager a égaré son avis d'imposition). L'administration a engagé divers projets pour y remédier.

²³ Cour des comptes, *Rapports publics annuels* précités de février 2010 et février 2012.

2 - Le recours à des opérateurs

Initialement, la création de certains opérateurs a visé à répondre à des particularismes locaux : les établissements publics créés pour la reconversion des friches industrielles sont essentiels au développement des régions touchées par la désindustrialisation. La Lorraine a servi de terre d'expérience lorsqu'a été décidée la reconversion des grands sites abandonnés des houillères et de la sidérurgie. L'accueil de nouveaux investisseurs supposait des réaménagements avec un savoir-faire particulier commun à l'État et aux collectivités. La réussite de l'expérience a conduit l'État à proposer de créer de nouveaux établissements pour d'autres régions et d'étendre leur activité aux friches urbaines. Ces initiatives prouvent, au-delà des pesanteurs administratives, la capacité de l'État à se renouveler.

Au plan national, de nombreux opérateurs ont été créés, pour mieux identifier une politique, assurer un partenariat avec d'autres acteurs, ou permettre une gestion plus appropriée de certaines missions.

La mise en place des ARS, qui sont également des opérateurs, visait à la fois à adapter la politique de l'offre de soins au cadre régional et à réunir en une même entité des fonctions et des personnels de l'assurance-maladie et de l'État pour gagner en efficacité.

L'État, qui avait de longue date recouru à des opérateurs privés, a ainsi, dans les dernières décennies, multiplié les créations d'opérateurs publics, non seulement pour mettre en place de nouvelles politiques, mais aussi pour garantir une présence sur tout le territoire.

Ils exercent désormais une part importante de l'action publique ; certains participent à l'élaboration même des politiques publiques. Cette formule présente l'avantage d'affirmer une technicité des métiers et de donner à l'utilisateur un interlocuteur clair. En revanche, l'État a continué à développer ces opérateurs alors que, dans le même temps, il engageait une réduction des effectifs des services déconcentrés et une décentralisation progressive au profit des collectivités territoriales. Si FranceAgriMer a fusionné, à partir du 1^{er} avril 2009, cinq offices préexistants et le service des nouvelles des marchés, d'autres agences ont été créées, comme l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), en 2010. L'organisation administrative juxtapose ainsi, et souvent dans les mêmes domaines, deux types de réseaux d'État (les services déconcentrés et les opérateurs) et les collectivités locales. Une telle juxtaposition peut se justifier dans certains cas, mais n'existe dans aucun autre pays. En outre, leurs circonscriptions ont été généralement calquées sur les régions administratives traditionnelles.

Ces constats doivent conduire à examiner la réalité de l'organisation d'ensemble entre services déconcentrés et opérateurs de l'État.

B - Un désajustement des fonctions et des politiques

Les évolutions des comportements sociaux et celles de l'économie, mais aussi la manière dont ont été effectuées les réductions d'effectifs, ont entraîné le déclin de certaines fonctions traditionnelles de l'État. Plusieurs politiques publiques ont connu, dans le même temps, une évolution de leurs modalités de mise en œuvre.

1 - Le déclin de certaines fonctions traditionnelles

L'État a abandonné certains domaines ou s'en est retiré, parfois sans le dire mais de manière régulière. Il a, par exemple, renoncé aux missions d'ingénierie publique, qui constituaient une composante importante des anciens services de l'équipement, et se retire progressivement de l'aide à l'ingénierie des petites collectivités. Si cette « assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire » (ATESAT) n'est pas remise en cause dans son principe, elle disparaît dans les faits, faute d'agents pour l'assurer.

À un niveau plus général, le déclin est net dans deux domaines : les subventions et plusieurs types de contrôle.

a) Un levier financier en fort déclin : les subventions

Pour nombre de politiques publiques, dans le domaine du développement économique, celui de la ville, de la cohésion sociale, de l'action culturelle, du sport, de la jeunesse, et dans beaucoup d'autres, les subventions étaient une forme ordinaire d'intervention dès lors que, afin de concrétiser l'action de l'État, des acteurs privés étaient sollicités pour engager et conduire les actions de terrain. Dans certains services territoriaux de l'État, une part importante des fonctionnaires étaient chargés de l'instruction de ces subventions et du suivi de leur utilisation.

Toute la politique d'aménagement du territoire ou de réalisation de grands équipements, et très largement la politique industrielle, ont reposé sur de tels engagements financiers de l'État. Comme la Cour l'a montré en 2012, le financement d'investissements par l'État est, sauf exceptions,

devenu résiduel²⁴. L'État mobilise de plus en plus le secteur financier public (fonds stratégique d'investissement, Oséo, Fonds stratégique d'investissement-régions, et surtout la Caisse des dépôts et consignations, désormais rapprochés au sein de la Banque publique d'investissement).

Cette action indirecte s'effectue indépendamment des services déconcentrés de l'État²⁵. Parmi les administrations publiques, les collectivités territoriales sont aujourd'hui pratiquement seules, sauf pour un nombre restreint de filières industrielles, à financer des équipements ou le développement d'entreprises. Le recours aux partenariats public-privé, un temps présenté comme une alternative, est lui-même demeuré beaucoup moins fréquemment utilisé par l'État que par les collectivités territoriales compte tenu des risques²⁶ qu'ils présentent.

Les subventions de l'État demeurent plus importantes dans des domaines comme la culture, le sport, ou le financement de structures sociales. Elles sont cependant en forte diminution, ce que confirment les perspectives du budget pour 2014. En matière d'investissement, la politique de la ville repose sur les financements de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), attribués sous forme de subventions, financées essentiellement par l'apport du 1 % logement.

Les services déconcentrés ont cherché à compenser ce déclin, voire cette disparition, de leurs moyens d'intervention financière en développant des fonctions d'animation et de coordination des autres acteurs.

²⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'État et le financement de l'économie*, La Documentation française, juillet 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

²⁵ Sur les 2,7 Md€ d'intervention publique en matière de création d'entreprises, l'État en dépense 882 M€. Les divers dispositifs fiscaux représentent 659 M€ de ce dernier montant. Ils échappent par nature à l'intervention des DIRECCTE. Celles-ci interviennent dans le dispositif NACRE, qui comporte à la fois des prêts à taux zéro et un accompagnement des nouvelles entreprises, mais les crédits d'État sont limités à 18 M€, qui financent l'accompagnement ; les prêts à taux zéro, soit 50 M€, proviennent du livret de développement durable géré par la Caisse des dépôts et consignations. La Cour a suggéré la suppression de ce dispositif, trop complexe.

Cour des comptes, *Rapport d'évaluation, Les dispositifs de soutien à création d'entreprises*, La Documentation française, février 2013, disponible sur www.ccomptes.fr

²⁶ Depuis 2005, 132 contre 39, selon la liste figurant sur le site de la mission d'appui aux partenariats publics-privés (PPP) en février 2013. En montant, les partenariats conclus par l'État sont plus importants que ceux signés par les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale.

L'État a, dans divers domaines, remplacé les mécanismes de subvention par des dépenses fiscales, mais celles-ci se réalisent, sauf exceptions, sans intervention des services déconcentrés. La Cour a également eu l'occasion de constater que l'organisation du contrôle fiscal ne s'est pas adaptée à l'ampleur accrue de ces dispositifs, qui ne donnent lieu qu'à peu de contrôles²⁷.

b) Adaptation et diminution des fonctions de contrôle

L'atrophie du contrôle de la légalité

Contrepartie de la suppression de la tutelle décidée en 1982, le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales fut un dispositif important de l'équilibre de la décentralisation. Confié aux préfets qui disposent d'un pouvoir d'appréciation, il a été, dès le départ, différemment apprécié et aussi diversement exercé. La question de son maintien fut clairement posée lors de l'acte II de la décentralisation ; il a été maintenu, des instructions ministérielles donnent chaque année les domaines sur lesquels il doit porter par priorité. Dans de nombreux cas, la transmission électronique a encore facilité la procédure, avec des limites tenant aux difficultés rencontrées par l'application « ACTES »²⁸. Cet allègement était souvent nécessaire, car trop souvent les observations parvenaient à leur destinataire le jour même de l'expiration des délais²⁹.

Dans nombre de collectivités, la qualité des services, notamment juridiques, s'est notablement renforcée. Les élus ont également, dans leur ensemble, le souci de ne pas courir de risque de sanction par le juge. Les collectivités n'hésitent guère, pour les dossiers complexes, à s'entourer d'experts dont la formation et la spécialisation sont souvent supérieures à celle des agents affectés au contrôle.

Les organisations syndicales sont devenues encore plus vigilantes sur les décisions individuelles visant des agents qui bénéficieraient indûment de passe-droits. En matière de marchés publics, la possibilité

²⁷ Cour des comptes, *Rapports publics annuels 2010 (Les méthodes et les résultats du contrôle fiscal)*, 2011 (*Les dépenses fiscales*), 2012 (*Le pilotage national du contrôle fiscal*), La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr

²⁸ Logiciel de transmission électronique des actes des collectivités locales.

²⁹ En 2011, les services du contrôle de la légalité ont reçu 5 330 733 actes, dont 1 317 321 ont été contrôlés. Parmi ceux-ci, 1 085 331 étaient considérés comme prioritaires. Les contrôles n'ont donc porté que sur 24,7 % des actes reçus et ont donné lieu à 32 226 lettres d'observation (2,45 % des contrôles). 39 901 actes ont été retirés ou réformés (3,03 % des contrôles) et 614 seulement ont été déférés (0,046 % des contrôles). Source : base de données Indigo.

offerte aux candidats évincés de saisir le donneur d'ordre pour connaître les motifs de leur éviction et la possibilité pour eux de saisir soit le préfet soit directement le juge, complètent utilement le contrôle de la légalité ; la responsabilité du préfet en cas d'inaction peut, en outre, être engagée.

Les contrôles des chambres régionales des comptes montrent pourtant que, dans certains domaines, le contrôle de légalité conserve son utilité. Or, l'effectif consacré à cette mission et au conseil aux collectivités dans les préfetures, est passé de 3 697 en 2008 à 2 685 en 2013³⁰.

Cette réduction du nombre d'agents chargés du contrôle, et l'affaiblissement du niveau de leur formation, ne sont pas compensés par l'existence, depuis 2002, d'un pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) à compétence nationale, implanté à Lyon et relevant du ministère de l'intérieur³¹. Pour apporter un appui technique, la DGFIP avait elle-même mis en place dès les années 1990 des pôles spécialisés³². Ces créations correspondent bien à la fois à l'idée de développer dans l'administration des centres de ressources et à celle d'utiliser les possibilités nouvelles de conseil à distance. Une convention a été signée en 2006 entre le pôle lyonnais de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et celui de la DGFIP. Toutefois, le premier ne comporte que 17 agents et le second une quinzaine.

Dans presque tous les départements, le contrôle de la légalité sur les actes des communes, longtemps confié aux sous-préfetures, a été recentré à la préfeture, mais sans véritable réflexion sur le rôle de conseil envers les petites collectivités.

Les illégalités potentielles, comme les ententes dans les marchés publics, relèvent du contrôle du respect des règles de concurrence, effectué par les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Cependant, ces agents, bien qu'en nombre très restreint, sont maintenant répartis entre les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), y compris dans le

³⁰ Sources : projets annuels de performances, mission *Administration générale et territoriale de l'État*. L'action « contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales » est celle dont les effectifs ont le plus baissé, à l'intérieur de cette mission, après l'action « coordination de la sécurité des personnes et des biens ».

³¹ De 2002 à avril 2013, le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) a répondu à 12 000 questions posées par les préfets.

³² Un à Lyon, sur la commande publique ; un à Rennes, sur la fonction publique ; un à Bordeaux, sur l'intercommunalité.

département chef-lieu de région. De plus, ils ne sont plus obligatoirement invités aux réunions des commissions d'appel d'offre et y ont, dans les faits, participé d'une manière fortement décroissante au fil des ans. En outre, ils n'apportent généralement plus leur concours à l'exercice du contrôle de légalité par le préfet.

Ces points méritent d'autant plus d'être relevés dans le contexte d'une décentralisation accentuée et dont les enjeux en termes tant de politiques publiques que les financements sont de plus en plus importants.

Le contrôle de la qualité et de la sécurité des produits

En matière de contrôle fiscal, le principe d'une « sanctuarisation » des effectifs a prévalu ces dernières années. En revanche, les effectifs des services vétérinaires et ceux des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ont fortement diminué. Les taux de contrôle sur la sécurité et la qualité des produits, notamment pour les contrôles exercés sur les lieux de production, ont décru³³. De même, les effectifs affectés au contrôle des médicaments et autres biens médicaux, qui ont toujours été faibles, ont encore diminué et, dans le domaine de la distribution, une pharmacie n'est plus contrôlée que tous les 27 ans³⁴. Un ensemble d'affaires récentes a montré que, malgré la responsabilité qui revient aux entreprises de mener des autocontrôles, le contrôle par les services de l'État demeure essentiel.

Malgré l'internationalisation de l'économie, les relations de la douane avec les autres services de contrôle n'ont, dans la pratique, guère été renforcées. Le contrôle sanitaire s'est mal adapté aux évolutions démographiques : en 2011, le nombre de pharmaciens inspecteurs variait entre 0,1 et 0,7 par million d'habitants, selon les ARS. L'organisation des services vétérinaires n'a pas été suffisamment modulée entre zones urbaines et rurales.

³³ En matière d'hygiène alimentaire, le taux de contrôle des établissements de « remise de produits alimentaires aux consommateurs » (commerces, restaurants, marchés) a été de 7 % en 2012 (DDPP et DDCSPP), soit en moyenne un contrôle tous les 14 ans.

³⁴ Cf. Cour des comptes, *Référé, Les relations entre l'État et l'ordre des pharmaciens*, du 4 mars 2013, disponible sur www.ccomptes.fr. Le nombre de pharmacies contrôlées a chuté de 1 509 en 2007 à 840 en 2009.

2 - Des modifications dans les modes de conduite de certaines politiques publiques

Face à la montée du chômage et de la précarité, à l'apparition de nouvelles formes de délinquance et à la crise des banlieues, l'État a adapté ses politiques publiques – politique de la ville, politique d'insertion, élargissement du champ de l'action pénale, etc. – et en a créé de nouvelles. Dans le secteur économique, de nombreuses mesures ponctuelles ont été prises, souvent sous la pression de la dégradation de la conjoncture, et sans relever d'une logique d'ensemble.

a) La politique de la ville : la multiplicité des acteurs

Depuis près de trente ans, la dégradation des conditions de vie dans certains quartiers touchés par une forte précarité sociale a amené l'État et les collectivités territoriales à conclure des partenariats contractuels. Ils conduisent, dans ce cadre, des actions destinées à lutter contre l'exclusion des habitants de ces quartiers et à améliorer leurs conditions de vie.

L'ensemble de ces opérations constitue ce qu'il est convenu d'appeler la politique de la ville. Le champ est vaste ; comme l'a souligné la Cour des comptes en 2012, cette politique « est interministérielle par nature, globale dans son ambition multipartenariale, contractuelle et participative dans sa démarche, décentralisée et déconcentrée dans son adoption et territorialisée dans sa mise en œuvre »³⁵.

Pour l'essentiel, cette politique mobilise des moyens de droit commun en matière d'urbanisme, d'action sociale, d'éducation, de sécurité, d'emploi et de développement économique. Elle a également fait appel de façon croissante à des dispositifs spécifiques comme les zones franches pour faciliter l'installation d'activités, les zones d'éducation prioritaire ou les zones urbaines sensibles, mais aussi à des modifications de la structure administrative : création de nouveaux établissements publics de l'État comme l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ou l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et, au plan local, désignation de responsables *ad hoc* comme les sous-préfets à la ville, les délégués préfectoraux ou les préfets délégués à l'égalité des chances. Les périmètres et les domaines de compétence varient selon les territoires.

³⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique de la ville, une décennie de réformes*. La Documentation française, juillet 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

Aux pouvoirs publics proprement dits, État et collectivités territoriales, sont associés des structures privées telles que des associations, ou des promoteurs et bailleurs sociaux de toute nature. Ainsi la politique de la ville recouvre, à ce jour, 2 493 quartiers définis contractuellement entre l'État et les collectivités territoriales. Toutefois ce champ ne coïncide ni avec le périmètre d'intervention de l'ANRU ni avec les 751 zones urbaines sensibles (ZUS) créées par la loi du 14 novembre 1996. Ces territoires infra-communaux devaient être la cible prioritaire de la politique de la ville et 7 % de la population y vit, soit 4,4 millions de personnes, un francilien sur dix³⁶. Le nombre d'acteurs impliqués rend cette politique parfois peu lisible. Du côté de l'État lui-même, les intervenants, services déconcentrés et agences, sont multiples.

Cette situation conduit l'État à développer de nouvelles modalités d'action sous forme d'animation et de concertation, mais avec une multiplicité de réunions, consommatrice de temps, alors même que les effectifs se réduisent. Les difficultés rencontrées par la politique de la ville remettent en question certaines de ses orientations, comme la Cour l'a relevé, mais aussi la pertinence de l'organisation mise en place.

b) La politique d'insertion : un objectif social fort, des moyens de gestion insuffisants

La politique d'insertion présente des similitudes importantes avec la politique de la ville.

Des textes et des procédures ont été modifiés pour que les services concernés soient en situation de répondre à un afflux de bénéficiaires. Des modifications de structures, telle la création de Pôle emploi par la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC), la conclusion d'accords avec des collectivités locales, tendent à la création progressive d'une véritable politique d'insertion définie, coordonnée et partiellement mise en œuvre par les services déconcentrés de l'État et ses agences. La réussite de cette politique repose sur le bon fonctionnement du partenariat entre les associations et les collectivités territoriales – départements pour la gestion du RSA, régions pour l'essentiel de la formation.

La politique d'insertion, dans ses formes diverses, est révélatrice d'une nouvelle forme d'intervention de l'État, y compris dans les domaines déclarés prioritaires. L'État édicte des règles dont la mise en

³⁶ Selon le dernier rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, (ONZUS), 16 novembre 2012.

œuvre est déléguée aux collectivités territoriales et à des associations d'insertion. Ce système était déjà d'usage fréquent dans le domaine social ou médico-social, de la jeunesse et des sports et de la culture. Toutefois, les systèmes d'information nécessaires à la régularité des paiements n'ont pas été construits entre la caisse nationale d'allocations familiales et les départements, sans que l'État n'exerce son rôle de pilotage.

c) L'action pénale : une place centrale dans de nombreuses politiques

Si certaines administrations disposent de pouvoirs spécifiques de constatation et de sanction, un nombre croissant de politiques publiques, de la politique de l'environnement aux politiques éducatives et sociales, exigent des collaborations plus étroites entre les parquets et les services déconcentrés de l'État, y compris entre les procureurs généraux, les préfets et les recteurs.

Pour la politique pénale elle-même, l'État s'est orienté vers la délégation à des entreprises privées de la réalisation et de la gestion de prisons, sans se doter des moyens d'évaluer l'avantage financier de ce mode d'organisation par rapport à la gestion publique³⁷.

Dans le même temps sont apparues des structures comme les centres éducatifs renforcés, qui rendent souhaitable une collaboration entre les services de protection judiciaire de la jeunesse et ceux de l'éducation nationale. Par ailleurs, les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) interviennent dans les établissements pour mineurs et, pour offrir des alternatives à l'incarcération, la PJJ met en œuvre des centres d'éducation fermés, ce qui suppose une collaboration étroite avec l'administration pénitentiaire.

La création de maisons de la justice et du droit, parfois à l'initiative du parquet et parfois à celle de collectivités, permet à des juges de proximité ou des conciliateurs de tenter de régler des petits litiges ou de faire des rappels de droits et de civilités qui soulagent d'autant les juridictions classiques. Leur pérennité n'est toutefois pas assurée.

Aucun service de l'État, y compris ceux qui autrefois étaient considérés comme les plus régaliens, ne peut être tenu à l'écart des évolutions.

³⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le service pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*, juillet 2010, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr

Celles-ci vont, pour beaucoup, dans le sens d'un décloisonnement nécessaire entre l'univers judiciaire et d'autres administrations de l'État, alors que les circonscriptions sont historiquement différentes.

d) L'animation économique : une multiplicité d'acteurs

Les difficultés actuelles de l'économie française, l'absence d'accroissement du nombre d'entreprises de taille intermédiaire et la baisse des parts de marché des entreprises françaises dans le monde contrastent avec la multiplicité, qui est allée croissante ces dernières années, des acteurs chargés de l'animation économique.

Les anciens trésoriers payeurs généraux avaient traditionnellement un rôle d'observation de la conjoncture économique. La fusion entre les services de la comptabilité publique et des impôts permet aux directions des finances publiques de disposer d'un ensemble d'observations, à la fois sur l'activité des entreprises et sur les revenus des ménages. Les directions régionales de l'INSEE établissent également des notes mensuelles sur la conjoncture et réalisent des études. Les chambres de commerce et d'industrie (CCI), qui sont des établissements publics de l'État, et les directions locales de la Banque de France produisent elles-mêmes des notes de conjoncture. Les DIRECCTE essaient, dans certaines régions, d'en rédiger également. Ces multiples publications font double emploi.

En situation de crise, les directeurs départementaux des finances publiques (DDFiP) jouent de longue date un rôle essentiel, notamment parce que les retards dans le paiement des impôts constituent un indice de difficulté des entreprises. Ils animent à cet effet des comités³⁸ réunissant les chefs de services concernés. La DIRECCTE intervient à la fois au titre de l'emploi et pour les aspects industriels, mais des commissaires au redressement productif ont aussi été mis en place dans chaque région à l'été 2012. La médiation du crédit passe de son côté par ses relais que sont les directeurs locaux de la Banque de France³⁹. En certains cas, les procureurs de la République jouent un rôle auprès des tribunaux de commerce. Si ce système fonctionne globalement de manière efficace, le

³⁸ Les comités départementaux de financement (CODEFI) et les commissions des chefs de services financiers (CODECHEF) ou CCSF (commissions des chefs de services financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale et d'assurance chômage). Le CODEFI est présidé par le préfet.

³⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les concours publics aux banques*. La Documentation française, juin 2010, disponible sur www.ccomptes.fr. La Cour avait indiqué que, si la médiation du crédit était prolongée, l'articulation avec le CIRI au plan national et les CODEFI devrait être revue.

nombre acteurs s'est accru dans la période récente et sans véritable réflexion d'ensemble.

Pour le développement économique, la DIRECCTE est compétente aux côtés du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR). Cependant, le secteur financier public – Oséo mais aussi par FSI-Régions Oséo et Caisse des dépôts et consignations -Entreprises – a été de plus en plus présent. Le rapprochement de ces différentes entités au sein de la Banque publique d'investissement (BPI) va faire de celle-ci un acteur majeur. Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) ont aussi affirmé leur rôle dans ce domaine, et leur regroupement au niveau régional depuis le 1^{er} janvier 2013 est de nature à accroître leur impact. Les régions disposent d'effectifs et de crédits d'intervention très supérieurs à ceux des DIRECCTE⁴⁰ et jouent de fait, avant même les étapes à venir de la décentralisation, un rôle majeur.

3 - Une utilisation encore restreinte des technologies numériques

L'État s'est engagé de longue date dans l'informatisation de ses outils : systèmes d'information (SI), progiciels spécifiques, utilisation croissante de la visioconférence. Toutefois, les possibilités techniques actuelles demeurent encore largement sous-utilisées et l'organisation administrative n'est pas toujours adaptée à leur meilleure utilisation.

Dans les fonctions support, la mise en place engagée d'un organisme national de paie nécessitera des adaptations des services territoriaux. L'implantation du système Chorus s'est accompagnée de la création de plateformes spécialisées et de centres de services partagés, mais leur organisation locale soulève des difficultés.

De manière générale, si chaque administration dispose d'un système d'information, les transversalités sont mal assurées. L'interministérialité, voulue notamment par la RéATE, ne s'est pas accompagnée de la préparation de systèmes d'information adaptés.

Les réseaux sociaux ne sont presque pas utilisés, sauf par certains opérateurs, malgré les potentialités qu'ils offrent pour développer les relations avec les usagers.

⁴⁰ Pour la politique de l'emploi, inspection du travail non comprise.

C - Une articulation insatisfaisante avec les collectivités territoriales

Les perspectives de nouvelles étapes de décentralisation peuvent avoir des effets importants sur l'organisation territoriale de l'État, notamment en posant la question du transfert de la gestion des fonds européens.

1 - Les difficultés provoquées par la coexistence de services de l'État et de collectivités territoriales

Des domaines subsistent où les partages de compétences n'ont pas été organisés, d'autres où la décentralisation aboutit à une cogestion complexe, et d'autres où l'organisation est illisible.

a) Les domaines où la répartition des compétences est imparfaite

Dès l'origine de la décentralisation et malgré des dispositions particulières, les interventions de toutes les collectivités et de l'État se sont cumulées ou conjuguées dans trois domaines : le sport, le tourisme et la culture. Dans les phases suivantes de la décentralisation, et encore dans les débats préliminaires aux actuels projets de décentralisation, les acteurs de ces secteurs ont rappelé l'importance qui s'attache, à leurs yeux, à garder un système qui, à bien des égards pourtant, ne répartit pas clairement les responsabilités et crée des confusions.

L'aspiration des uns à se prémunir contre toute atteinte à la liberté de création culturelle, la conviction des autres que l'action touristique, au-delà de son poids économique majeur, est un vecteur de communication non moins important pour une ville ou un territoire, le foisonnement d'associations et, en matière sportive, de clubs, sont autant d'arguments pour ne rien changer à une situation où, au nom de la clause générale de compétence, et parfois à la satisfaction de l'État, chaque niveau administratif, apporte son écot.

Parfois, les lois de décentralisation ont esquissé des transferts de compétences, mais sans délimiter clairement celles-ci. Ainsi, le transfert aux départements des bibliothèques centrales de prêt, devenues aujourd'hui bibliothèques départementales de prêt, n'empêche pas l'État et ses services déconcentrés de conduire une politique de lecture publique malgré des moyens plus que réduits. Le transfert aux régions du service de l'inventaire, en 2004, n'a pas modifié la capacité des autres collectivités, notamment les départements, à intervenir dans ce domaine,

au risque de doublons dans les actions de visite sur le terrain, de repérage, d'inventaire, et de description.

La volonté légitime de l'État de veiller, malgré des crédits budgétaires déclinants, à la diffusion d'une offre culturelle de qualité sur l'ensemble du territoire, le conduit à recourir de manière croissante à délivrer des labels aux institutions culturelles locales. Cependant, ceux-ci sont rarement assortis d'un financement supérieur à 30 % du coût de fonctionnement. Les perspectives de raréfaction supplémentaire des crédits de l'État, le faible montant des subventions et la relance de la décentralisation posent la question de la soutenabilité de telles situations.

b) Les domaines cogérés par l'État et les collectivités territoriales

La première vague de la décentralisation a concerné principalement le domaine de l'urbanisme, décentralisé aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et le domaine social et médico-social, attribué pour l'essentiel aux départements. Cette étape a été complétée, en 2005, par une redistribution du secteur du handicap.

Dans la réalité, le secteur médico-social est largement cogéré par le département, l'État et son opérateur régional spécialisé, l'ARS, ainsi que par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Dans l'élaboration des plans départementaux, pour l'accueil des personnes âgées, les personnes handicapées et l'enfance en difficulté, la compétence appartient, en principe, au département. Cependant, depuis leur création, les ARS, qui apportent une grande part des financements, ont seules compétence pour arrêter des plans régionaux, alors même que les ouvertures d'établissements font l'objet de négociations avec les départements, quand n'y interfèrent pas des décisions nationales négociées directement par des associations gestionnaires.

Les prix de journée sont fixés par arrêtés conjoints du président du conseil général et du directeur général de l'ARS. Les conséquences de cette procédure sont souvent une signature tardive (parfois même après le début de l'exercice budgétaire), et la possibilité pour les gestionnaires de jouer entre les deux signataires⁴¹.

⁴¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les personnes âgées dépendantes*. La Documentation française, novembre 2005, disponible sur www.ccomptes.fr. La tarification des établissements sociaux et médico-sociaux fait l'objet d'une enquête de la Cour et des chambres régionales des comptes.

La formation continue est, sous réserve des projets de décentralisation en cours d'examen, dans une situation comparable : partagée entre plusieurs acteurs entre lesquels la coordination doit, dès lors, être assurée. L'organisation et la gestion de la formation continue ont été confiées à la région⁴², mais Pôle emploi a la responsabilité de la formation des demandeurs d'emploi, et les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) interviennent également pour certains types de stages. Quant aux départements, chargés des bénéficiaires du RSA, qui peuvent bénéficier de formation dans leur parcours d'insertion, tantôt ils contractent avec Pôle emploi, tantôt ils le font avec la région, et tantôt ils assurent eux-mêmes le financement.

Ces exemples montrent que la décentralisation n'a pas toujours abouti à un partage clair des compétences, ni à une simplification des procédures et une lisibilité des responsabilités.

c) Les domaines où le partage des fonctions est confus

Dans certains domaines, l'utilisateur comme l'agent ne peuvent comprendre, quelles que soient les justifications avancées, le partage exact des fonctions. Trois cas l'illustrent.

Le premier vise les structures départementales d'accueil de l'enfance en danger ou abandonnée. En principe, ces structures sont ouvertes en permanence dans chaque département pour accueillir à tout moment un enfant en danger, un mineur isolé ou abandonné, et parfois les jeunes mères ou futures mères rejetées par leur famille ou leur compagnon. Elles accueillent puis orientent l'utilisateur vers l'institution la plus apte à héberger durablement l'enfant ou à favoriser son retour dans la famille ; elles sont donc en contact permanent avec les différents foyers d'hébergement et les familles d'accueil via les services départementaux de l'enfance. Lorsqu'elles ont été décentralisées avec le secteur médico-social, le statut hospitalier de leur personnel a été maintenu, alors même qu'elles n'ont aucune activité sanitaire, que leurs agents sont le seul personnel sous statut hospitalier des départements, et que le directeur, à la différence de tous ses collègues, est désigné par arrêté conjoint du président du conseil général et du ministre chargé de la santé. Ce dernier point est à l'origine de difficultés et se traduit le plus souvent par la vacance du poste et des situations durables d'intérim.

⁴² Article L. 214-12 du code de l'éducation : « la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une formation professionnelle ».

Le deuxième porte sur la lutte contre l'immigration clandestine qui relève des autorités de police. L'entrée sur le territoire est subordonnée à la production d'un certificat d'hébergement qui doit être établi par le maire de la commune de résidence, en qualité d'officier d'état-civil et donc d'agent de l'État. Or, il n'est pas certain, particulièrement dans les grandes villes, qu'il soit en mesure d'apprécier tant la capacité d'hébergement que les liens unissant le demandeur et l'hébergeant. La connaissance, dont il dispose, de la sur-occupation des logements, est une donnée importante mais insuffisante pour entraîner la participation au pouvoir de police des étrangers.

Un troisième exemple est fourni par les onze directions interdépartementales des routes (DIR), constituées à l'occasion du transfert, lors de l'acte II de la décentralisation, du réseau de la voirie nationale aux départements métropolitains. Elles prennent en charge le réseau national routier non-concédé, selon une logique d'itinéraire. Cependant, dans leurs très vastes circonscriptions, il n'y a pas toujours continuité de leurs voiries. Même avec certaines installations et équipes de l'ancien parc départemental de l'équipement, elles peinent à assurer un entretien continu de la voirie, à mener les études nécessaires aux nouveaux travaux, et à piloter la commande publique, comme le faisaient les anciennes DDE et DRE. Se pose la question du maintien ou non d'un réseau national hors transfert et hors concession, d'autant que l'utilisateur ignore totalement le gestionnaire de voirie et que la lisibilité des directions interdépartementales des routes (DIR) et de leur action est quasiment inexistante.

2 - L'absence de réflexion sur les conséquences des prochaines étapes de la décentralisation sur les services territoriaux de l'État

a) Les nouvelles étapes

Les collectivités, et en particulier les régions, expriment le souhait d'être substituées à l'État dans certains domaines.

Un toilettage des textes déjà existants peut contribuer à des économies : la suppression de certains doublons ou frottements entre les compétences des collectivités et celles de l'État peut apporter des simplifications. L'achèvement de l'intercommunalité pourrait aussi permettre à l'État de supprimer, avec les transferts de personnels correspondants, certaines de ses activités, telle l'assistance technique

apportée aux petites communes⁴³ ou l'instruction des autorisations individuelles d'urbanisme pour ces mêmes communes. La création de métropoles peut relayer l'État dans l'animation des partenaires de la politique de la ville et, sous réserve des compétences de la région, du développement économique.

L'impact des projets de loi de décentralisation aura des conséquences sur les services déconcentrés de l'État et sur ses opérateurs, notamment sur les services de l'État intervenant en matière d'animation économique, de formation professionnelle, d'orientation et d'emploi. Les réorganisations possibles n'ont pas, à ce jour, été examinées par l'État.

b) La gestion des fonds européens

Le gouvernement a annoncé son intention de transférer la gestion des fonds européens (FEDER, FEADER, FEP et FSE) aux régions. Le contexte des précédentes réformes suscite chez les agents territoriaux de l'État la crainte que ces nouveaux changements n'entraînent la disparition ou la transformation profonde de services récemment constitués. Ainsi, il est difficile de savoir ce qu'il restera des activités des DIRECCTE en matière d'animation économique, d'emploi et de formation professionnelle lorsque la gestion des fonds européens aura été transférée aux régions, et que ces dernières se seront vues reconnaître un rôle renforcé de chef de file dans ces domaines et en matière économique.

Le transfert décidé par l'État privera les services déconcentrés, mais peut-être aussi un opérateur comme l'ADEME, de l'affichage de crédits qui, aujourd'hui, apparaissent attribués par eux, et réduira, au moins visuellement, leurs apports, et donc leur poids dans les actions en faveur du développement économique local. Une seconde difficulté sera le devenir des agents de l'État jusqu'alors chargés de cette mission ; placés pour une part d'entre eux auprès du secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), mais aussi dans d'autres cas au sein des DIRECCTE et des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), ils représentent une part importante de l'activité et surtout du rôle local de ces services déconcentrés de l'État. A l'impact sur les structures de l'administration locale pourraient s'ajouter des questions statutaires, notamment pour les agents contractuels.

⁴³ La création du CEREMA, regroupant d'anciens centres techniques à vocation territoriale, offre la possibilité aux collectivités territoriales de bénéficier d'une ingénierie publique pour les opérations techniquement complexes.

Par ailleurs, la nouvelle Banque publique d'investissement (BPI) constituera, pour les petites et moyennes entreprises (PME), un interlocuteur essentiel en raison de son mode de gouvernance, en lien étroit avec les conseils régionaux.

c) Les projets de diversification de l'organisation entre collectivités territoriales

Dans son état actuel, le projet de décentralisation prévoit la création de conférences territoriales de l'action publique (CTAP), dont l'une des fonctions sera d'organiser, dans la région, la répartition des compétences entre les types de collectivités. L'organisation pourrait donc varier dans le temps et l'espace. La manière dont l'organisation territoriale de l'État, jusque-là quasiment identique sur l'ensemble du territoire, pourra s'adapter à cette situation nouvelle tout en garantissant l'égalité des citoyens et des territoires, n'a pas été précisée par les pouvoirs publics.

Le projet prévoit par ailleurs une organisation spécifique pour l'agglomération lyonnaise : les compétences du département du Rhône seraient transférées à la métropole, dans son périmètre. Cette innovation, si elle est adoptée, nécessitera une révision des principes traditionnels d'administration locale de l'État, qui n'est pas encore définie.

CONCLUSION

La concentration de la population et de l'activité économique a accentué les contrastes entre les territoires. L'urbanisation et la métropolisation ont créé des espaces de dimension nouvelle. Les évolutions économiques et sociales se sont faites plus rapides et plus imprévues. Des préoccupations nouvelles sont apparues, tandis que d'autres prenaient une dimension différente : le chômage et la pauvreté se sont amplifiés ; l'exigence de qualité de service s'est renforcée ; la sensibilité aux problèmes d'insécurité s'est accrue ; la complexité des mécanismes économiques et sociaux a induit une plus grande fréquence des crises, qui a elle-même contribué à rendre les citoyens plus sensibles à ces phénomènes. Dans le même temps, l'économie s'est ouverte et concentrée. Les nouvelles technologies invitent à une capacité d'adaptation à l'intérieur de l'État comme dans ses relations avec les usagers, citoyens ou entreprises.

Un double mouvement s'est produit, d'une part, une réduction des effectifs de l'État sur le territoire et d'autre part, une baisse des interventions financières, qui constituaient des éléments importants de l'impact de l'État sur les territoires, mais aussi de l'activité de ses

agents. Dans le même temps, les interventions des collectivités territoriales s'accroissaient.

Ces mutations et ces contraintes appellent l'État à se transformer. Pour y faire face, celui-ci s'est engagé dans de multiples évolutions. Il a partiellement redéployé géographiquement son organisation, modifié la conduite de certaines politiques publiques, développé des formes nouvelles de présence territoriale, notamment par la création d'opérateurs, et tenté d'adapter son action à la décentralisation.

Les analyses présentées dans ce chapitre montrent, cependant, que les adaptations de l'État n'ont pas pleinement suivi les mutations accélérées de l'économie et de la société. Le maillage territorial de l'État reste principalement hérité du passé. L'organisation locale demeure largement indifférenciée, malgré la diversité accrue des territoires. La structuration des réseaux de contrôle n'est pas adaptée à l'ouverture de l'économie française. Les conséquences des lois de décentralisation n'ont pas été pleinement tirées. Les possibilités offertes par les technologies numériques demeurent à explorer.

Ce décalage amène à analyser de manière approfondie les bouleversements que l'État territorial a connus ces dernières années ainsi que leur adéquation aux besoins actuels et à venir de la population et du pays.

Chapitre II

Des recompositions fortes

mais des défauts de cohérence

Jusqu'en 1964, malgré quelques réformes, comme la création des régions sous forme d'établissements publics en 1972, l'unification des régions financières pour créer la direction générale des impôts (DGI) ou la mise en place des directions départementales de l'équipement (DDE), il n'y a pas eu de transformation des structures de l'État, en particulier de l'État territorial. Le lancement d'une nouvelle politique publique, celle de l'aménagement du territoire en 1963, suscite l'année suivante un renforcement du rôle des préfets et notamment des préfets de région.

En 1989, après la décentralisation, une circulaire du Premier ministre du 23 février 1989 sur le « renouveau du service public », publiée à la suite du rapport du commissariat général au plan, fixe quatre axes, dont le développement des responsabilités s'appuyant sur la déconcentration. Le décret du 1^{er} juillet portant charte de la déconcentration pose le principe que ne sont assurées par les administrations centrales et les services à compétence nationale que les missions présentant un caractère national ou dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. Il amorce également l'évolution de l'échelon régional, chargé de fixer les orientations et de mettre en œuvre les politiques publiques en matière économique et sociale et d'aménagement du territoire, et d'animer et coordonner dans les autres matières. Cependant, le même décret mentionne que l'échelon

départemental demeure l'échelon de droit commun de mise en œuvre des politiques publiques.

En 1994 a été mise en place une « mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État »⁴⁴. Son rapport publié, intitulé « L'État de la France, servir une nation ouverte sur le monde », suggérait un recentrage de l'État sur ses missions essentielles, des pistes de réorganisation et des méthodes de mobilisation des fonctionnaires et de maîtrise des dépenses. La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics a souligné la nécessité d'une modernisation permanente pour laquelle chaque ministère devait établir un programme pouvant faire l'objet d'une contractualisation. Ni dispositif précis de mise en œuvre ni suivi n'étaient cependant prévus, et l'ambition énoncée fut peu respectée.

L'adoption de la LOLF, le 1^{er} août 2001, a modifié en profondeur la construction, l'adoption, la mise en œuvre et le suivi du budget de l'État, dorénavant voté par grandes politiques publiques, avec des « missions » comportant plusieurs « programmes ». Chaque programme est décliné d'une part en « actions », allant plus loin dans la définition des politiques, et, d'autre part, en enveloppes financières : les « budgets opérationnels de programme » (BOP), qui peuvent être centraux, inter-régionaux, régionaux ou départementaux, ensuite répartis en « unités opérationnelles » (UO). Les UO peuvent elles-mêmes être nationales, régionales ou locales. Pour chaque programme, les administrations centrales doivent suivre des indicateurs et établir un rapport annuel de performance, transmis au Parlement.

Un décret du 21 février 2003 a créé trois nouvelles entités pour organiser les conditions d'une transformation de l'administration de l'État : la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, la délégation aux usagers et aux simplifications administratives, et une agence pour le développement de l'administration électronique. Les trois ont été fusionnées dans la direction générale de la modernisation de l'État en 2005. Sur 252 actions prioritaires, présentées à l'Assemblée nationale, le bilan, publié en 2005, faisait état de 33 actions terminées, 190 en cours et 29 retardées. Ce bilan soulignait la difficulté d'améliorer la performance, la nécessité d'affiner la culture de l'évaluation, l'absence de réexamen de leurs missions par les ministères et la nécessité d'élargir l'exercice aux opérateurs. Il affirmait en outre que l'amélioration des ressources humaines passait nécessairement par des fusions de corps.

⁴⁴ Présidée par Jean Picq, conseiller maître à la Cour des comptes, décembre 1995.

Les volontés de réformes n'ont ainsi pas manqué, et les objectifs en ont souvent été analogues. Si ces orientations, encore reprises dans la RGPP et la RéATE, ont conduit à des décisions impliquant toutes les composantes de l'État, elles n'ont pas remis en cause, ou très peu, l'enchevêtrement, illisible et coûteux, des circonscriptions administratives, voire l'ont aggravé ; elles n'ont pas touché, sauf dans quelques cas particuliers, à l'existence et au nombre des opérateurs. Elles ont certes suscité des processus de mutualisation, aux objectifs ambitieux, mais leurs bénéfices sont tantôt réels et tantôt plus incertains.

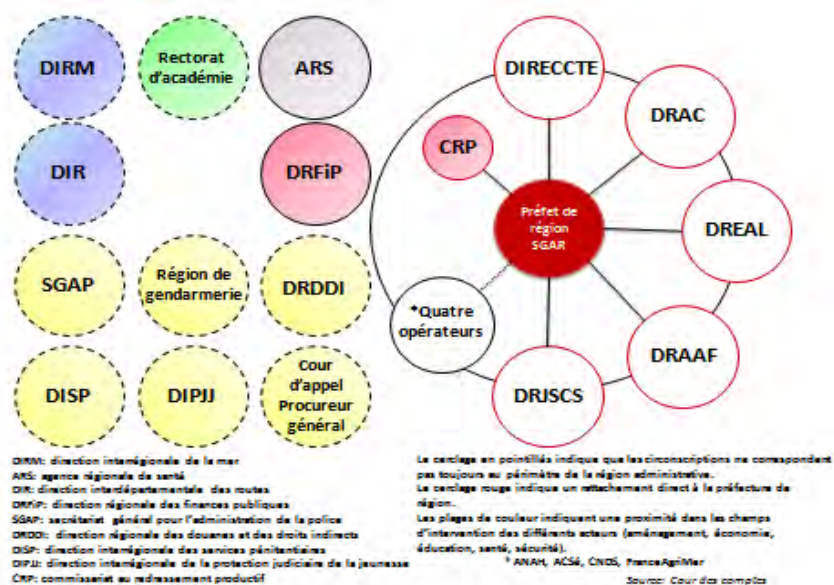
I - Des réformes importantes, des résultats inégaux

La région est devenue le nouvel échelon de référence, et ce principe a été clairement affirmé dans une grande partie des administrations. Cependant, la réflexion d'ensemble a été incomplète, à la fois sur la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux dans le champ préfectoral comme hors de celui-ci, et sur l'articulation globale des administrations au plan local. Des problèmes en résultent dans leur fonctionnement, en dépit des progrès réalisés.

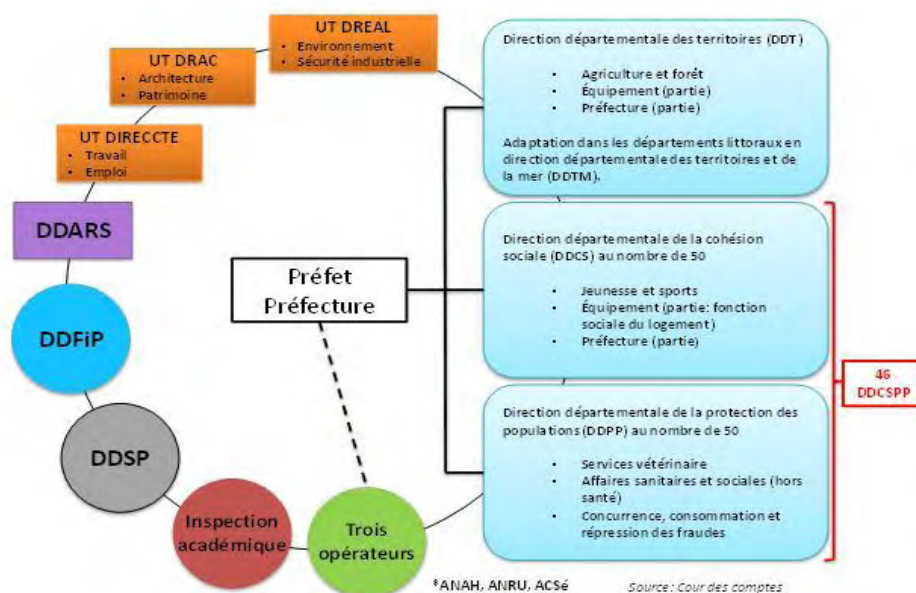
A - Dans le champ de la RéATE, un équilibre remodelé entre les niveaux régional et départemental

La RéATE n'a pas modifié la carte des régions et des départements. Contrairement à ce qui peut être constaté pour des administrations situées hors de son champ, elle ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur les autres niveaux d'administration possibles, notamment l'inter-région. Fondamentalement, le bouleversement le plus significatif de la RéATE est qu'elle a fait de la région, et non plus du département, l'échelon de référence de l'action territorialisée de l'État. Au-delà des modifications de structures elles-mêmes, le lieu de pouvoir et de discussion a changé : dorénavant, pour les partenaires de l'État, l'interlocuteur de référence est souvent l'administration régionale.

Graphique n° 2 : l'administration régionale de l'État



Graphique n° 3 : l'administration départementale de l'État



1 - Les objectifs et les modalités

La RéATE comportait deux objectifs principaux : la modification de l'équilibre région-département et la simplification des structures à chacun de ces niveaux.

a) La modification de l'équilibre région-département

La région affirmée comme le nouvel échelon de référence

L'évolution avait été progressive. Dès 1992 avait été créée la conférence administrative régionale auprès du préfet de région. Les décrets du 29 avril et du 5 octobre 1994 avaient reconnu explicitement la notion de pôles de compétence régionaux : l'administration était organisée en huit pôles, chacun regroupant plusieurs services. Parallèlement, ces décrets avaient complété l'évolution amorcée en 1964 et poursuivi la hiérarchisation des échelons administratifs. Cependant, la Cour, dans le rapport précité sur « La conduite par l'État de la décentralisation »⁴⁵, avait estimé que le maintien de relations verticales directes entre les services régionaux et départementaux, d'une part, et les réseaux ministériels, d'autre part, a contribué à diluer l'autorité et la coordination en principe reconnues aux préfets de région. En outre, des administrations importantes, notamment les administrations financières et de l'éducation nationale, restaient en dehors du champ préfectoral.

La création des agences régionales d'hospitalisation (ARH) en 1996, puis des agences régionales de santé (ARS) en 2010, tout en faisant sortir l'essentiel du domaine sanitaire du périmètre de la compétence préfectorale, a consacré la primauté du niveau régional en matière de santé.

Le cadre de la RéATE a été élaboré entre juillet 2007 et juillet 2008, et deux circulaires du Premier ministre, du 19 mars et du 7 juillet 2008, ont fixé les principes de la réforme : le niveau régional devient le niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques et piloter leur adaptation aux territoires, le périmètre de compétence de chacune des directions régionales doit correspondre globalement à celui des missions des ministères dans l'organisation gouvernementale qui prévalait à l'époque.

⁴⁵Cour des comptes, *Rapport public thématique : La conduite par l'État de la décentralisation*, La Documentation française, octobre 2009, disponible sur www.ccomptes.fr

Un second volet important de la RéATE était l'affirmation corrélative de l'autorité hiérarchique du préfet de région sur celui de département, le premier étant doté d'un réel pouvoir d'évocation⁴⁶. Le préfet de région devient le pilote et le garant de la cohésion de l'action interministérielle de l'État. La transformation de la conférence administrative régionale en comité d'action régional (CAR) resserré en témoigne : c'est le lieu de la coordination et du pilotage de l'État en région. L'organisation des administrations régionales placées sous l'autorité préfectorale repose en principe sur cinq directions, examinées ci-après. Pour exercer sa fonction de coordination, le préfet de région dispose d'un secrétariat général aux affaires régionales (SGAR).

La RéATE ne concernait pas l'ensemble des administrations territoriales. En particulier, l'administration de l'éducation nationale, les administrations financières (direction générale des finances publiques et direction générale des douanes et des droits indirects), ainsi que l'organisation des juridictions et des différents services du ministère de la justice demeuraient en dehors. La seule extension de la compétence préfectorale est son élargissement aux services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Les administrations restant en-dehors du champ préfectoral et des opérateurs disposant eux-mêmes souvent d'échelons de type régional, certains de leurs responsables sont invités au CAR, dans des configurations variables selon les régions.

Dans ce champ, la nouvelle configuration participe d'une conception horizontale de l'organisation administrative, et les directions régionales entrant dans le champ de la RéATE sont entièrement restructurées. A la volonté de mettre en place un nouveau schéma d'organisation s'ajoutait le souci de faire face à la réduction des effectifs et des moyens découlant de la RGPP. La concentration au niveau régional en était une composante.

Le département : un échelon d'ordre public et de sécurité

Clairement affirmé comme l'échelon d'exécution – et non de gestion – des politiques publiques, le département n'en demeure pas moins l'échelon par excellence de la gestion des crises, et de la sécurité. Dans le même temps, la RéATE a introduit dans certains domaines une organisation distincte selon la taille démographique des départements. Enfin, le principe est celui de directions départementales interministérielles (DDI), sans lien organique direct avec les ministères :

⁴⁶ Le pouvoir d'évocation est la faculté, pour son titulaire, de se saisir d'une question originellement soumise à l'un de ses subordonnés, afin de la trancher lui-même.

elles sont placées sous l'autorité du préfet mais elles sont gérées directement par le secrétariat général du gouvernement.

La RéATE introduit cependant des exceptions à ses propres principes : trois des cinq directions régionales du champ préfectoral disposent, pour certaines de leurs compétences, d'unités territoriales de niveau départemental, confirmant la permanence d'une conception verticale de l'organisation des administrations. Par ailleurs, en matière de cohésion sociale, des activités de gestion sont exercées tant par le niveau régional que par le niveau départemental.

Le décret du 16 février 2010 qui établit l'autorité du préfet de région sur les préfets de départements maintient en outre à ces derniers trois domaines : le contrôle de la légalité, l'entrée et le séjour des étrangers et le droit d'asile et surtout la charge de l'ordre public et de la sécurité des populations notamment en matière de sécurité intérieure, civile et économique qui concourent à la sécurité nationale. En plus d'une direction des ressources humaines, le préfet dispose de directions internes à la préfecture, chargées des missions de protection des libertés publiques, de la citoyenneté, de l'intégration et des activités de délivrance des titres, du contrôle de légalité et du conseil aux élus. En cas de nécessité, il prend la direction opérationnelle du service départemental d'incendie et de secours. Au niveau départemental sont élaborés les différents plans de secours, et en cas de crise, c'est le préfet qui exerce l'ensemble des responsabilités et engage les forces de l'ordre. Cette compétence, reconnue par tous les services de l'État comme par les opérateurs et les collectivités locales, ne lui est contestée par personne. Chacun, même parmi les plus soucieux de leur autonomie, assure qu'en de telles circonstances il est à la disposition du préfet. Lorsque la crise dépasse les limites départementales, ou si besoin est, l'aide viendra du préfet de zone. Il n'y a pas d'échelon intermédiaire entre le département et la zone pour intervenir en situation de crises. L'échelon régional n'a reçu aucune attribution en ce domaine. Cette nécessaire proximité entre décision et intervention contribue à la permanence de l'institution préfectorale.

b) La simplification des structures

La RéATE, est résultée d'une volonté politique qui, sur le choix du niveau régional, rejoignait le vœu des administrations centrales, celles-ci souhaitant réduire le nombre de leurs relais territoriaux pour être mieux à même de les piloter.

Des services régionaux resserrés

Des **DRAC** (directions régionales des affaires culturelles) avaient été constituées progressivement, puis généralisées à partir de 1977, mais les services départementaux de l'architecture et du patrimoine demeuraient autonomes. Elles les ont absorbés en 2010. Leurs fonctions s'organisent ainsi autour de trois grandes missions : la protection et la valorisation du patrimoine, le soutien à la création artistique et aux industries culturelles, et la démocratisation culturelle.

Les **DRAAF** (directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt) résultent d'un décret du 19 décembre 2008, mais succèdent, pour l'essentiel, aux **DRAF** (directions régionales de l'agriculture et de la forêt) mises en place en 1984. Un service régional de l'alimentation, chargé de suivre au plan régional les questions vétérinaires et phytosanitaires, est constitué. Les nouvelles directions intègrent par ailleurs les délégations régionales de FranceAgriMer, l'opérateur qui gère les aides agricoles.

Les **DREAL** (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement) sont nées de la fusion des anciennes **DRE**, des **DRIRE** et des **DIREN** (respectivement directions régionales de l'équipement, de l'industrie, de la recherche et de l'environnement et enfin, de l'environnement). Les **DIREN** avaient elles-mêmes intégré des services jusqu'alors rattachés aux **DRAF**. Le champ de compétence des **DREAL** correspond à celui du grand ministère chargé du développement durable, de l'écologie, de l'énergie, du logement, des transports, et de la mer, qui existait au moment des décisions sur la **RéATE**. Dans la composition actuelle du gouvernement, les attributions en matière de logement et d'aménagement du territoire sont confiées à un ministère distinct. Cependant, un même secrétariat général continue de couvrir l'ensemble.

Les **DIRECCTE** (directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) sont une entité totalement nouvelle, réunissant des agents issus des ministères de l'économie, de l'industrie, de l'emploi et du travail. L'objectif était de créer, pour les entreprises, un interlocuteur unique pour un certain nombre de démarches ou de projets. L'hétérogénéité des composantes réunies dans les **DIRECCTE** se traduit par une organisation interne en trois pôles : un pôle **T** (politique du travail) responsables de la politique du travail et des actions d'inspection de la législation du travail ; un pôle **3 E** (entreprises, emploi et économie) chargé des actions de développement de l'innovation, de la compétitivité, de la formation professionnelle, du tourisme, de l'intelligence et de la sécurité économiques, sans oublier le commerce extérieur, ainsi que les actions

pour l'emploi et la gestion du fonds social européen (FSE) ; enfin, un pôle C (concurrence, consommation et répression des fraudes, et métrologie) chargé du bon fonctionnement des marchés, de la protection et de la sécurité des consommateurs et des contrôles dans le domaine de la métrologie⁴⁷.

Les **DRJSCS** (directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale) résultent également du rapprochement de services différents ; leurs agents sont issus de services des préfectures, des anciennes DRDJS (directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports), de la partie des anciennes DRASS (directions régionales des affaires sanitaires et sociales) qui n'avait pas été reprise par les agences régionales de santé, et, pour quelques-uns, des directions régionales de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Elles ont trois champs d'intervention. Le premier est celui de la cohésion sociale, avec l'inclusion sociale des personnes handicapées, et les actions sociales dans le cadre de la politique de la ville. Le deuxième englobe la politique sportive : accès à la pratique, sport de haut niveau, sport professionnel, développement de la médecine sportive, recensement et programmation des équipements sportifs, prévention des incivilités et lutte contre la violence. Le troisième couvre tout le champ de la vie associative, de la jeunesse et de l'éducation populaire : l'intégration des jeunes dans la société, leur mobilité, les loisirs collectifs des enfants, la reconnaissance des bénévoles et la promotion du volontariat. Dans les trois domaines, les DRJSCS ont la charge de la formation et de la certification des personnels qui y exercent.

Outre ces cinq directions, les **DRRT** (délégués régionaux à la recherche et à la technologie) complètent la charpente du système régional. Il ne s'agit pas de directions mais de délégués, assistés d'un nombre restreint d'agents⁴⁸. Leurs missions sont fixées par le décret du 25 mai 2009, qui les place sous l'autorité du SGAR tout en les mettant en situation d'assister le recteur.

Il existe, par ailleurs, des DIRM (directions inter-régionales de la mer), dont le périmètre de compétences dépasse les limites de la région.

Des services départementaux à géométrie variable

A l'échelon départemental, il faut désormais distinguer les services de la préfecture et les directions départementales interministérielles

⁴⁷ Autrefois assurés par le service des poids et mesures.

⁴⁸ Les ex-directions régionales de l'industrie et de la recherche (DRIRE) ont été intégrées aux DREAL.

(DDI). Celles-ci sont au nombre de deux ou trois selon que le département franchit ou non la barre des 400 000 habitants, sans que d'ailleurs la règle ait une portée absolue. Chaque département dont la population dépasse ce seuil compte une **DDT** (direction départementale des territoires), une **DDCS** (direction départementale de la cohésion sociale) et une **DDPP** (direction départementale de la protection des populations) ; dans les départements plus petits, ces deux dernières sont fusionnées dans une **DDCSPP**. Dans les départements possédant une façade maritime, existent des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) qui, outre les compétences ordinaires des DDT, détiennent certaines attributions sur la zone littorale. Ces modulations de l'organisation départementale montrent le souci qu'a eu l'État d'adapter son organisation à la diversité des territoires et des problématiques.

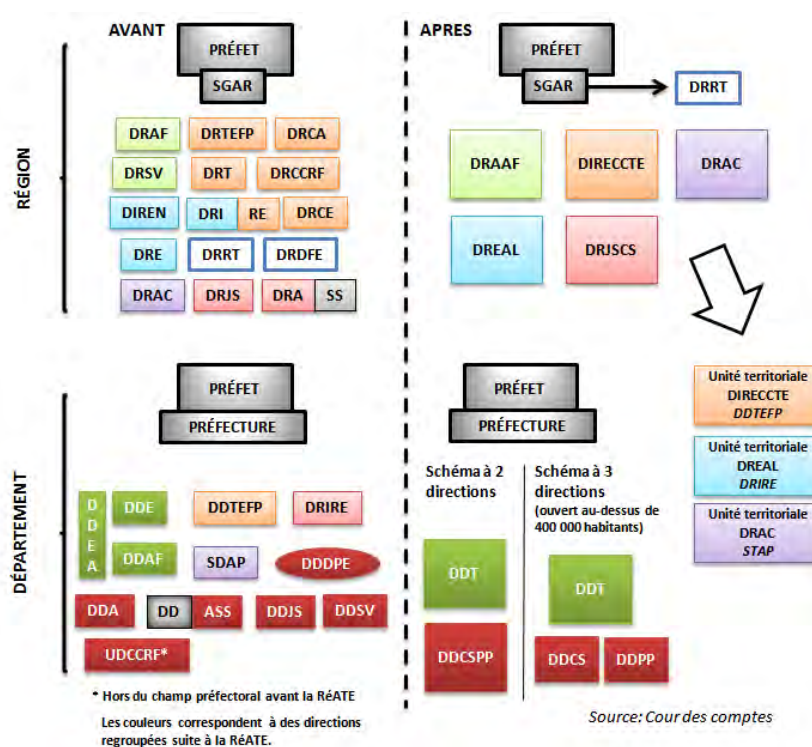
Les directions départementales sont organisées indépendamment de la structure du Gouvernement, et avec des domaines de compétences très larges. La DDT (ou DDTM) traite de toutes les actions de l'État ayant un impact territorial. Les deux autres, DDCS et DDPP (ou la DDCSPP), assurent, d'une part, toutes les missions contribuant à la cohésion sociale et, d'autre part, les missions de veille sanitaire et de sécurité dans le domaine de l'alimentation et de la protection des consommateurs ainsi que les missions contribuant à la santé animale.

Au plan départemental existent aussi des « **unités territoriales** » (UT) de trois directions régionales, qui dépendent directement de celles-ci : celles de la DREAL, qui sont une partie des ex-subdivisions territoriales de la DRIRE ; celles de la DRAC, sous l'appellation de « services territoriaux de l'architecture et du patrimoine » (STAP), qui correspondent aux anciens services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) ; celles des DIRECCTE en matière d'emploi et d'inspection du travail (DDTEFP). Ces unités territoriales sont dans un lien hiérarchique direct avec la direction régionale de rattachement et ne sont pas placées sous l'autorité du préfet de département. Le préfet ne dispose à leur égard que d'une autorité fonctionnelle partielle.

En Île-de-France, existent, dans trois secteurs, des « directions régionales et interdépartementales » (DRIEA, DRIHL et DRIEE) : à Paris et en petite couronne, ces directions disposent d'unités territoriales, alors qu'en grande couronne les compétences sont exercées par des directions départementales.

La RéATE a voulu opérer une simplification de l'organisation administrative, dont les modalités ne sont toutefois pas toutes pertinentes.

Graphique n° 4 : la reconfiguration des services déconcentrés de l'État dans le périmètre de la RéATE



2 - Des principes inégalement respectés et des modalités pas toujours pertinentes

a) À l'échelon régional

Parmi les six directions ou délégation régionales, les constats de la Cour conduisent à en distinguer deux groupes.

Trois directions régionales bien assises : DRAC, DRAAF et DREAL

Pour les **DRAC**, l'enquête de la Cour montre que la réforme s'est effectuée dans de bonnes conditions et qu'elle n'est pas contestée. Certes, les personnels regroupés sont de spécialités et de formations différentes, mais un objectif commun, la politique culturelle, les fédère. La DRAC relève d'un unique ministère dont le périmètre présente lui-même une grande stabilité, et d'un seul secrétariat général. La nature d'unité

territoriale des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine permet un pilotage global par le directeur régional. Certes, la baisse des effectifs, la diminution des crédits disponibles pour des subventions, le développement de l'action des collectivités territoriales en matière culturelle, et la puissance locale en Île-de-France des opérateurs nationaux du ministère posent question, on le verra, pour la perpétuation de certaines des missions des DRAC ; en revanche, la nouvelle structure que celles-ci constituent ne pose pas, en elle-même, de problème majeur.

Créées avant même les décisions générales sur la RéATE, les **DRAAF** témoignent d'une volonté d'adaptation du ministère chargé de l'agriculture. Pour ses initiateurs, la création des DRAAF reflète une approche intersectorielle des sujets et correspond également à une nouvelle gouvernance des filières alimentaires intégrant non seulement l'encadrement des activités agricoles et les aides à ce secteur, mais aussi la santé animale, la sécurité alimentaire, l'innovation, l'emploi et le développement durable. Si le rattachement des services vétérinaires marque le retour à des organisations antérieures, l'intégration de FranceAgriMer constitue une rationalisation importante, et l'enquête de la Cour montre qu'elle est appréciée par les bénéficiaires des aides agricoles. À l'instar des DRAC, les DRAAF dépendent d'un ministère unique au périmètre stable, et d'un seul secrétariat général. Les agents qui les constituent ont des spécialités différentes mais le public auquel s'adresse la direction – les entreprises agricoles et alimentaires – est homogène. Si les services vétérinaires sont désormais inclus dans les DDPP ou DDCSPP, ils entretiennent une relation forte avec la DRAAF, coordonnée par le service régional de l'alimentation.

Les **DREAL** sont des services techniques comportant notamment des ingénieurs et des techniciens qui avaient, antérieurement, des habitudes de collaboration, même si leurs objectifs et leurs modes de fonctionnement étaient parfois différents voire opposés. Cependant dans un contexte marqué par la prédominance des agents issus de l'ex-ministère de l'équipement, la nécessité de faire place à l'ensemble des personnels, quelle que soit leur origine, a constitué un véritable enjeu managérial. La fusion déjà réalisée du corps des ponts-et-chaussées avec celui des eaux-et-forêts constituait un élément favorable. La coexistence de règles statutaires différentes n'a pas présenté de difficulté, sans doute du fait d'une politique indemnitaire généreuse pratiquée par le ministère. La mise en place des DREAL a bénéficié de réflexions approfondies et de l'expérimentation préalable, dans cinq régions, du rapprochement des DIRE et des DIREN. Leur ancrage territorial est accentué par les unités

territoriales dont elles disposent au plan départemental⁴⁹. Les DREAL représentent de loin la direction régionale la plus importante en effectif. Elles semblent avoir généralement trouvé des équilibres entre l'objectif d'aménagement et d'équipement d'une part, et les préoccupations environnementales d'autre part. Les enquêtes de la Cour montrent qu'elles ont bien trouvé leur place dans le nouveau dispositif administratif.

Ces trois directions régionales, reposent sur une assise juridique, territoriale et opérationnelle forte, et sur une identité reconnue par leurs interlocuteurs. Les deux premières appartiennent chacune à un ministère unique ; la troisième a, au plan central, un ministère de rattachement privilégié. Chacune des trois relève, au sein de l'administration centrale, d'un seul secrétaire général.

Deux directions régionales et un service interministériel qui posent davantage problème : DIRECCTE, DRJSCS et DRRT

Les **DIRECCTE** réunissent des fonctions de nature différente. Leurs agents s'adressent aux entreprises tantôt pour les aider et les conseiller, en jouant un rôle d'animation du tissu économique, tantôt pour contrôler et réprimer certains de leurs comportements, en matière de concurrence, de consommation et de fraudes d'une part, en matière de droit du travail d'autre part. Leurs cultures professionnelles sont très hétérogènes, certains remplissant des fonctions d'enquête sur le terrain et ayant la qualité d'agents de police judiciaire, d'autres étant des gestionnaires. Ils sont soumis à des conditions d'emplois extrêmement disparates.

Certes, la Cour a pu observer des résultats intéressants de l'action des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) : par exemple, l'engagement d'actions collectives multisectorielles en faveur des PME, dans le cadre du Plan qualité performance 2010, la surveillance du marché de métrologie légale, ou l'encouragement au recours à la métrologie industrielle. Cependant, plutôt qu'une structure unifiée, les DIRECCTE sont la juxtaposition de missions et d'agents en trois pôles distincts, dont les constats de la Cour montrent qu'ils communiquent très

⁴⁹ Ces unités territoriales exercent différentes compétences héritées des anciennes DIRE et DIREN : par exemple, l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement du secteur industriel, contrôles des équipements sous pression et des centres de contrôles techniques de véhicules, réception de certains modèles de véhicules ou d'aménagements spéciaux. Elles représentent la DREAL au plan départemental.

peu dans la réalité, sauf entre les activités en matière d'inspection du travail et d'emploi. En particulier, le pôle C, regroupant les agents originaires de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, dont l'inclusion dans les DIRECCTE n'était pas prévue à l'origine mais a été décidée à la toute fin des décisions sur la RéATE, demeure, totalement ou presque, autonome. Les relations entre les autres composantes de la direction sont plus réelles mais cependant réduites. Le fonctionnement de l'inspection du travail demeure quasiment identique à ce qu'il était avant la réforme, et les entreprises ne ressentent pas d'évolution. Les contacts avec les entreprises et les organisations professionnelles montrent qu'elles ne perçoivent généralement pas les DIRECCTE comme une entité.

Le déséquilibre interne entre les effectifs consacrés aux différentes missions est d'autant plus fort que la DIRECCTE intègre l'ensemble des effectifs affectés à l'inspection du travail, tant au plan régional que départemental, puisqu'elle dispose, en ce domaine, d'unités territoriales, ce qui n'est pas le cas pour le pôle C (au plan départemental les agents issus de la DGCCRF ont été placés dans les DDPP).

A l'été 2012, le gouvernement a mis en place, dans chaque région, un commissaire au redressement productif, représentant le ministère du redressement productif et directement rattaché au préfet. Ce commissaire est souvent originaire de la DIRECCTE, mais est placé en dehors de cette direction. La création des commissaires laisse penser que les DIRECCTE ne répondaient pas aux besoins de l'État sur des sujets qu'elles devaient logiquement prendre en charge.

Dans le domaine de l'observation de l'économie et dans celui de la connaissance des entreprises, la DIRECCTE est concurrencée, on l'a vu, par de nombreuses autres entités : DDFiP, INSEE, Banque de France, et désormais la BPI.

Un nouvel acteur : la Banque publique d'investissement

En matière de soutien aux entreprises, la BPI interviendra à la fois pour financer l'innovation, assurer des cofinancements avec les banques, garantir des prêts et investir en fonds propres et quasi-fonds propres. La BPI dispose de 20 Md€ de fonds propres et compte près de 2 000 collaborateurs répartis sur l'ensemble du territoire. Les directions régionales d'Oséo constitueront l'ossature du réseau régional de la BPI en incluant dans chaque région un représentant « fonds propres ». Au total, le directeur régional de la BPI aura une vue d'ensemble sur toutes les activités métiers et produits du groupe. Les équipes régionales de la BPI s'appuieront, en outre, sur l'expertise des équipes du siège (par exemple en matière de soutien à

l'innovation, d'investissement en fonds propres sur des segments spécifiques – capital-risque – ou des secteurs de pointe : numérique, écotechnologies, biotechnologies, etc.). Elles seront les interlocuteurs naturels des directions régionales de la Caisse des dépôts et consignations sur les sujets d'intérêt commun entre celle-ci et sa première filiale. Par ailleurs, conformément à l'engagement du 12 septembre 2012 entre le Président de la République et les présidents de conseil régional, les équipes régionales de la BPI pourront participer aux plateformes d'accueil et d'accompagnement des entreprises que les régions souhaiteraient mettre en place avec elle. Leur potentiel de connaissance, de relation avec les entreprises, et d'intervention seront sans commune mesure avec celui des DIRECCTE. Les crédits délégués au pôle 3E des DIRECCTE sont passés, entre 2011 et 2013, de 40 M€ à 36 M€ au titre du développement économique et de l'emploi (programme 134) et de 6 M€ à 2 M€ pour le tourisme (programme 223, qui disparaîtra en 2014).

L'inventaire même incomplet des compétences des **DRJSCS** montre leur étendue. Malgré les efforts de construction d'une nouvelle direction régionale, subsiste une séparation entre cohésion sociale d'une part, et jeunesse et sports, d'autre part. Au demeurant, les régimes de travail ne sont pas harmonisés et la gestion des ressources humaines s'inscrit toujours dans des logiques ministérielles. Malgré les synergies potentielles que traduisent les organigrammes, les éléments recueillis au cours de l'enquête montrent que celles-ci ne peuvent être que partielles. De plus, le cadre régional apparaît, dans les petites régions, désormais étroit pour certaines compétences des DRJSCS, notamment le sport de haut niveau et la formation.

Outre les difficultés de gestion, de ressources humaines, et d'articulation avec les services départementaux qui seront évoqués plus loin, les perspectives de la décentralisation tendent à fragiliser tant les DIRECCTE que les DRJSCS. Le transfert aux régions de la gestion des fonds FEDER, et surtout du fonds social européen (FSE), qui représentent une part significative de l'activité des pôles 3E⁵⁰, fragiliserait les premières et réduirait leurs possibilités concrètes d'action ; le transfert à ces mêmes collectivités des responsabilités d'animation et de développement économique, voire de formation professionnelle, les impacterait encore davantage. En revanche, ces réformes favoriseraient une rationalisation.

⁵⁰ De l'ordre de 200 à 250 agents selon les ministères.

L'organisation en Île-de-France : DRIEA, DRIHL et DRIEE

Pour ce qui concerne les DREAL et les DRJSCS, l'organisation particulière retenue en région Île-de-France peut inviter à la réflexion.

La structure de l'administration a été adaptée pour répondre aux enjeux propres de la région capitale, elle-même en situation très originale par rapport aux autres. Au lieu d'une DREAL existent trois directions régionales et interdépartementales, la DRIEA (équipement et aménagement), la DRIHL (hébergement et logement), et la DRIEE (environnement et énergie). La DRJSCS n'a pas compétence en matière de logement et d'hébergement, ces questions sont confiées à la DRIHL, en relation avec les DDSCS de tous les départements de la région. L'ampleur des problématiques de transports, de logement et d'hébergement, en même temps que la cohabitation entre un secteur industriel actif et un environnement vert caractéristique de plus des deux tiers du territoire régional, justifient les rapprochements entre logement et hébergement (DRIHL) comme entre équipement et aménagement (DRIEA).

En juillet 2012, une mission inter-inspections a constaté des fragilités dans l'organisation affectant le pôle jeunesse, sports et cohésion sociale, et indiqué qu'elles résultent notamment de l'absence, dans le pôle cohésion sociale, de missions liées à l'hébergement et au logement. On peut toutefois se demander si le regroupement dans une même direction des questions d'aménagement urbain d'une part, de cohésion sociale dans la ville d'autre part, ne pourrait être adapté aux futures aires métropolitaines⁵¹.

Les missions des délégués régionaux à la recherche et à la technologie (**DRRT**) se sont accrues sans qu'ils reçoivent une lettre de mission. Ils sont appelés à mettre en œuvre plusieurs stratégies et à en faire coïncider les effets ; ils sont les représentants de l'État dans un grand nombre d'instances mais sont régulièrement évincés d'autres ; ils sont chargés de tâches régaliennes telles que le contrôle du crédit impôt recherche sans que les faibles effectifs dont ils disposent aient été adaptés à l'accroissement de leurs charges. Leur implication personnelle et leur activité intense contrastent avec l'absence de cadrage par la DGRI (direction générale pour la recherche et l'innovation). La relation avec le SGAR est généralement bonne, mais la visibilité et parfois la crédibilité des délégués ne sont pas favorisées par ce rattachement qui les place en seconde ligne. Leur relation avec le recteur est le plus généralement ténue. L'enquête de la Cour montre que les délégués et les agents qui les assistent, compétents et expérimentés, restent les mieux placés pour

⁵¹ IGF-IGA-IGAS-CGEDD, *Rapport : Le retour d'expérience sur la réforme de la RéATE en Île-de-France*. La Documentation française, juillet 2012.

mettre en œuvre l'action publique en matière de recherche et développement, mais que leurs missions doivent être mieux définies.

Le développement des SGAR, une limite au rôle de pilotage des directions régionales

Outre les directions régionales existe, auprès du préfet de région, un secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR). Celui-ci a profondément évolué ces dernières années, avec un fort accroissement de ses effectifs. Pour 2013, 897 équivalent temps plein travaillé (ETPT) sont prévus pour les SGAR⁵² au titre du programme budgétaire 307. Cependant, en réalité, le nombre d'agents des SGAR est sensiblement supérieur : il comprend des agents relevant de plusieurs administrations des niveaux régional et national, et donc de plusieurs programmes⁵³. Ainsi le SGAR du Languedoc-Roussillon comporte 50,5 ETP, celui de Nord-Pas-de-Calais 70,3 ETP avec des objectifs cibles de 78,1 ETP, celui de Poitou-Charentes 46,1 ETP. Ces effectifs tiennent, pour partie, à ce que les SGAR exercent désormais diverses fonctions de gestion mais aussi au fait qu'ils comportent un ou deux conseillers dans le domaine de chacune des directions régionales. Les conseillers constituent, auprès des préfets de région, une sorte de cabinet régional. Cette situation n'est pas totalement compatible avec le rôle de réflexion et de pilotage de ces directions et avec la responsabilisation des directeurs régionaux. L'enquête montre que, dans certains cas, les dossiers préparés par les directions régionales sont ré-instruits par ces conseillers et que la relation entre le SGAR et les directions régionales s'effectue, dans nombre de cas, par leur intermédiaire.

Pour l'Île-de-France, une mission de différentes inspections générales a estimé nécessaire une animation renforcée de l'ensemble des préfets et directeurs régionaux autour du SGAR pour construire des consensus interdépartementaux sur les questions stratégiques.

b) A l'échelon départemental

Si le principe de directions départementales interministérielles paraît simple, son application est en réalité complexe et peu lisible :

⁵² Selon le projet annuel de performances de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) pour ce programme.

⁵³ Le programme budgétaire 129 - *Services du Premier Ministre* - le programme 124 - *Égalité des chances*, le programme 112 *Animation économie territoriale* et le programme 150 - *Délégués régionaux à la recherche et à la technologie*.

- les directions départementales interministérielles (DDI) relèvent d'une gestion interministérielle, assurée par la direction des services administratifs et financiers du secrétariat général du gouvernement, contrairement à celle des directions régionales (DR), qui relève des ministères de rattachement ;
- au niveau départemental existent des DDI mais aussi des unités territoriales (UT) placées sous l'autorité fonctionnelle du préfet⁵⁴, mais sous l'autorité hiérarchique des DR ;
- aux unités territoriales (UT) s'ajoute la délégation territoriale de l'ARS. Son intervention est très généralement réduite, les directeurs d'ARS conservant la plupart des pouvoirs de décision.

Dans certains domaines, l'existence d'unités territoriales ne pose cependant pas problème. Ainsi, les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine ont une sphère propre, qui n'interfère pas avec les fonctions d'animation culturelle de l'échelon régional et peu avec le champ de compétences d'autres entités départementales.

Les directions départementales des territoires (**DDT**) sont solidement établies, visibles et reconnues par leurs partenaires qui apprécient le regroupement des services de l'équipement et de l'agriculture. De fait, ces directions bénéficient des expériences de regroupement des DDA et des DDE qui avaient été conduites auparavant, dans certains départements. L'existence d'unités territoriales des DREAL à côté des DDT ne pose, en principe, pas de problème car leurs compétences se limitent à des avis ou à des contrôles dans des domaines spécifiques. Cependant, elles sont souvent considérées par les DDT comme une intrusion forte du niveau régional alors qu'elles doivent constituer des points d'appui à leur action. Les délégations à la mer et au littoral (DML) correspondent à l'intégration des anciennes directions départementales de la mer (DDAM) au sein des directions départementales du territoire et de la mer (DDTM) disposant d'un littoral, sous la responsabilité du préfet de département. Les vingt délégations de la mer et du littoral (DML) sont notamment chargées des actions relatives à la mer et au littoral, de la gestion des navires (immatriculation, contrôle des titres) et de la gestion des gens de mer (contrôle des conditions d'exercice de la profession de marin, application du régime disciplinaire et pénal de la marine marchande, accompagnement social du marin). Des

⁵⁴ L'article 33 du décret du 29 avril 2004 prévoit que le préfet n'a pas d'autorité sur les services déconcentrés exerçant l'inspection de la législation du travail, ce qu'ont confirmé le décret de 2009 créant les DIRECCTE et celui du 17 février 2010 relatif au pouvoir des préfets.

problèmes d'articulation se posent parfois entre les DDTM et les directions interrégionales de la mer (DIRM), dont le périmètre de compétence dépasse les limites de la région, dans certaines matières comme la gestion de la sécurité des navires.

Les **DDCS, DDPP et DDCSPP** sont, elles, confrontées à de multiples difficultés. Outre les effectifs, plus restreints, dans certaines spécialités, qu'en direction régionale, elles réunissent des agents aux métiers extrêmement différents qui n'ont guère la possibilité d'entretenir leurs compétences métiers, d'autant qu'ils sont coupés du réseau ministériel. De cultures diverses, de conditions d'emploi également disparates, utilisant des méthodes et des techniques différentes y compris dans des missions de contrôle ayant des objets apparemment proches (enquêtes visant à assurer la protection des consommateurs et la sécurité alimentaire mais aussi, contrôle à demeure dans les abattoirs, les services n'ont vraiment d'unitaires que le nom.

Pour ce qui concerne l'Île-de-France, le rapport précité des différents corps d'inspection, outre la fragilité du pôle « cohésion sociale » des DDCS, relève, à juste titre, la nécessité d'une clarification de l'exercice des autorités hiérarchiques et fonctionnelles pour que les liaisons préfet/unités territoriales/directions régionales et interdépartementales ne soient pas de nature différente entre la petite couronne et la grande couronne.

c) Structuration aux niveaux régional et départemental et articulation entre ces deux échelons

Le secteur de la **cohésion sociale** souffre d'un déséquilibre entre niveau régional et départemental. Pour parvenir à des structures ayant, au plan départemental, une taille suffisante bien que limitée, les missions ont été réparties d'une manière qui n'est pas totalement cohérente.

Le pilotage de la politique du logement relève de la DREAL pour le logement classique, le logement social et les différentes formes de structures d'hébergement, même si l'État a délégué aux collectivités qui le souhaitent (souvent les agglomérations ou les départements) la politique d'aide à la pierre. Les DREAL n'ayant pas de services départementaux, la mise en œuvre s'effectue par l'intermédiaire de la DDT. Le suivi des associations, qui agissent dans le milieu urbain, a été confié pour sa part aux DDCS, auxquelles ont été déléguées les missions de suivi social des personnes connaissant des difficultés en matière de logement ou d'hébergement. Elles gèrent ou contrôlent le 115, numéro d'appel pour l'hébergement d'urgence, suivent les divers établissements d'hébergement qui souvent relèvent de plusieurs financeurs, et

accompagnent les associations (quand elles n'assurent pas elles-mêmes le suivi de la politique de la ville), avec bien d'autres acteurs dont les collectivités directement concernées.

C'est, pour une bonne part, afin que la DDT ne soit pas la seule direction départementale relevant du préfet que ces fonctions, qui auraient pu être confiées à la DDT ou à une unité de la DREAL, ont été confiées à la DDCS ou à la DDCSPP, bien que leur nature et leur objet soient sans rapport avec celles des autres services regroupés dans ces dernières directions. Ce choix sépare, en revanche, les fonctions en matière d'urbanisme et de planification des logements d'un côté, et les fonctions d'animation de la ville et de suivi social de l'autre. Les collectivités et les bailleurs sociaux négocient avec l'ANRU, via la DDT, les opérations à engager sans que la DDCS ne participe à la décision. La lisibilité et la compréhension du fonctionnement administratif ne sont pas évidentes. L'examen des activités des services déconcentrés montre en outre que, disposant de moins en moins de moyens, leurs leviers d'intervention sont principalement l'animation et le conseil, au risque d'une multiplication des réunions. La dispersion des fonctions conduit à ce qu'un préfet délégué à l'égalité des chances ou un sous-préfet chargé de la politique de la ville doive être désigné pour coordonner les différentes administrations et occuper, vis-à-vis des autres acteurs, le devant de la scène.

Les périmètres des DIRECCTE et des DDPP ou DDCSPP ont un seul trait commun, l'exercice de fonctions en matière de concurrence, de consommation et de répression des fraudes, mais sont pour le reste très différents : l'action de la DIRECCTE en matière d'animation économique et de politiques de l'emploi n'a pas de correspondance dans les compétences propres des DDCS et DDCSPP, et la DIRECCTE dispose d'unités territoriales ; le secteur cohésion sociale de la DDCSPP est en relation avec la DRJSCS, mais d'aucune manière avec la DIRECCTE ; à l'intérieur des fonctions dites de « protection des populations », les services vétérinaires ont pour correspondant régional la DRAAF et son service régional, de l'alimentation, et non pas la DIRECCTE ; le service régional de l'alimentation n'a, dans les faits, que peu de relations avec les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes travaillant dans les DDPP ou DDCSPP. Cette disjonction entre échelons régionaux et départementaux est source de difficultés, qui seront examinées au chapitre III. Elle est peu lisible pour les usagers, entreprises et consommateurs. L'organisation retenue a par ailleurs induit la constitution, dans le département chef-lieu, à la fois d'un pôle C à l'intérieur des DIRECCTE, et d'une entité « concurrence, consommation, répression des fraudes » à l'intérieur des DDPP ou DDCSPP, services n'ayant chacun que des effectifs très réduits. L'organisation actuelle rend complexe la relation entre le niveau régional et l'échelon départemental.

Pour le contrôle des flux de produits et de services, la dispersion des agents issus de la DGCCRF entre 120 unités (96 départements métropolitains et 24 régions) ne s'est pas accompagnée d'une organisation inter-régionale, contrairement à ce qui prévaut dans les autres domaines de contrôle⁵⁵.

En Île-de-France, l'échelon départemental est encore plus mal articulé avec le niveau régional. En effet, la DDPP relève de l'autorité du préfet de police, qui dispose traditionnellement de services d'hygiène, et non de la hiérarchie préfet de région/préfets de département.

L'organisation de l'Île-de-France présente la particularité que la DRIHL et la DRIEA sont dites « interdépartementales » car elles comportent, dans les départements de petite couronne, des unités territoriales (UT), alors qu'il s'agit de directions départementales en grande couronne. La persistance de cette différence entre les deux couronnes se justifie mal dans la dimension actuelle de l'agglomération parisienne.

L'organisation spécifique des DOM

Dans les départements d'outre-mer, l'organisation retenue ne distingue pas les directions régionales et départementales. Les directions portent les noms de DJSCS, DIECCTE, DEAL, DAC, et DAAF, et remplissent simultanément les deux types de fonctions, distinguées en métropoles, de pilotage et d'action de terrain. Lors de l'enquête, tous les responsables des services de l'État se sont déclarés satisfaits de cette situation. La simplicité du système, la réactivité en cas de besoin et le contact direct sont également appréciés par les partenaires, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des entreprises. Cette unité des services est économe en personnel et efficace. Chaque région d'outre-mer est un cas particulier, mais partout la question de la jeunesse, de son sous-emploi et de l'absence de qualification est la question cruciale. La position géographique n'est pas sans influence, la sécurité et la répression de toutes les formes de trafic sont prioritaires, particulièrement en Guyane.

3 - Les conséquences de la baisse des effectifs

En 2010, après la réorganisation territoriale, le champ de la RéATE comptait 100 préfetures (celle de Mayotte a été créée en 2011), 112 services régionaux, 238 DDI et 240 sous-préfetures, rassemblant

⁵⁵ Cf. *infra* sur, par exemple, la douane, les directions régionales de contrôle fiscal, les forces de sécurité intérieures et les zones de défense.

environ 100 000 ETP⁵⁶ dont un tiers en DDI, sur environ 900 000 agents, hors personnel enseignant, affectés dans les territoires, soit 10 % des effectifs déconcentrés de l'État, et donc une faible partie des effectifs globaux de l'administration territoriale. La baisse des effectifs a continué les années suivantes, sans rétablir les équilibres nécessaires entre services, et déjà des effets de seuil sont perceptibles.

a) Une décroissance globale des effectifs des services déconcentrés et une croissance de ceux des opérateurs

La réalité des effectifs sur le terrain n'est pas suivie par les services centraux⁵⁷. Selon le décompte effectué par le SGG à la demande de la Cour, ils représentent au total 82 285 ETPT en 2012, dont 24 510 dans les préfectures et sous-préfectures, 25 177 dans les directions régionales (DR) (y compris leurs unités territoriales), et 32 598 dans les directions départementales interministérielles (DDI). Ce décompte fait apparaître que l'effectif réel sur le terrain est inférieur aux plafonds d'emplois. Surtout, bien qu'ils ne soient pas directement comparables avec ceux indiqués ci-dessus pour 2010 – établis, eux, en ETP –, ils traduisent une baisse sensible de l'effectif dans les services concernés par la RéATE.

Les réductions d'effectifs se poursuivent en 2013 et se prolongeront en 2014 et 2015, pour compenser les créations d'emploi dans les secteurs jugés prioritaires, comme l'éducation nationale⁵⁸.

Si la MAP doit permettre une gestion plus différenciée de la baisse des effectifs, les plafonds d'emplois ont déjà été notifiés pour 2013. La gestion des plafonds d'emplois par ministère et au niveau national ne permet pas de corriger les disparités les plus flagrantes.

Ces évolutions posent le problème de la viabilité de certaines unités des services déconcentrés et de l'équilibre entre opérateurs et services déconcentrés dans la structure globale de l'organisation territoriale de l'État.

⁵⁶ Les notions d'équivalent temps plein (ETP), d'équivalent temps plein travaillé (ETPT) et d'effectifs physiques sont explicitées au chapitre IV.

⁵⁷ Cf. *infra*, chap. IV, I.

⁵⁸ Cf. *infra*, chap. IV, II., B.

b) Des problèmes de répartition d'effectifs

La réduction globale des effectifs et la décision prise de scinder les fonctions régionales et départementales, y compris dans le département chef-lieu, conduisent à ce que, dans certains cas, les effectifs encore disponibles pour l'exercice des missions de terrain sont désormais très réduits. Par exemple, les agents du programme budgétaire 124 (affaires sociales), au nombre de 5 415 ETPT, se répartissent de la manière suivante : 1 707 en direction régionale, et seulement 3 423, partagés entre la centaine de DDCS et DDCSPP, alors qu'il s'agit de missions au plus près du terrain⁵⁹.

Le souci d'économie et la nécessité de faire face à la réduction globale des effectifs auraient pu conduire à un regroupement des directions régionales et départementales, comme en outre-mer et partiellement en Île-de-France. La distinction entre conception et exécution est théoriquement simple, mais dans la pratique elle présente plus de difficultés. Par exemple, un schéma éolien ne peut relever uniquement du niveau régional ou départemental. Dans les faits, le niveau régional pilote mais doit s'assurer du concours de l'échelon départemental. Dans nombre de domaines, les effectifs disponibles d'une part, au niveau régional, et d'autre part, au niveau départemental, sont si réduits qu'il est difficile de les répartir entre deux structures chargées l'une de la conception et l'autre de la mise en œuvre.

Parfois même, il est clairement affiché que la répartition des agents n'est pas proportionnelle aux tâches : ainsi les plates-formes des ressources humaines auprès des SGAR sont dotées de cinq agents quelle que soit la région⁶⁰ ; Midi-Pyrénées, avec huit départements et 18 DDI, a le même effectif que la Haute-Normandie, qui compte deux départements et six DDI.

c) Des effets de seuil perceptibles

En prenant en compte les temps de travail des agents, les congés, les absences pour maladies, la nécessité, désormais plus fréquente pour des raisons de sécurité, de ne pas laisser un agent isolé, l'obligation de

⁵⁹ Les DRJSCS ont également des activités de terrain, comme la certification ou le sport de haut niveau, mais elles ne correspondent qu'à une minorité de l'effectif.

⁶⁰ Sur l'adjonction d'un agent en Rhône-Alpes, cf. note 147. Selon le SGMAR, il n'est possible de renforcer les PFRH des plus grandes régions qu'au départ d'un agent affecté dans la plateforme régionale d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH) d'une petite région.

garder un accueil physique ou téléphonique, la diversité des missions spécifiques à réaliser, un service ne peut fonctionner normalement en deçà d'un seuil, variable selon les secteurs mais généralement de dix à douze agents.

En Île-de-France, les effectifs demeurent significatifs : 10 031 ETPT sont affectés dans les administrations du champ couvert par la RéATE, dont 3 796 dans les préfectures, 3 812 dans les directions « régionales et interdépartementales » (3 029 figurent dans le programme développement durable) et 2 423 dans les DDI⁶¹. En revanche, dans certains départements, la réduction continue des effectifs ne permet plus à certains services d'assurer l'ensemble de leurs missions. En matière d'autorisations individuelles d'utilisations des sols, l'autorisation tacite devient la règle. Le contrôle de la légalité s'est atrophié, on l'a vu, les contrôles dans le domaine sanitaire, celui de la protection des consommateurs ou celui des installations classées s'espacent.

Les petites sous-préfectures

Avec un plafond d'emplois de 5 164,9 ETPT en 2012⁶², les 240 sous-préfectures comportent en moyenne 21,1 ETPT. La réalité est diverse. Les sous-préfectures d'Île-de-France sont les plus dotées : la sous-préfecture du Raincy atteint 103,46 ETPT et celle de Sarcelles 75,99 ETPT. Hors Île-de-France, d'autres, comme celles du Havre, de Dunkerque, de Valenciennes, de Reims, d'Aix-en-Provence, de Mulhouse, de Brest ou encore de Grasse disposent de plus de 50 ETPT. En revanche, 50 sous-préfectures ont 10 ou moins de 10 ETPT (de 2 à 10,49), 87 sous-préfectures ont 12 ETPT ou moins (de 2 à 12,35). La moitié des sous-préfectures ont entre 2 ETPT et 14,65 ETPT. Ainsi en Alsace, la sous-préfecture de Ribeauvillé compte 6,62 ETPT⁶³ et la sous-préfecture d'Altkirch 6,79. En Limousin, la sous-préfecture d'Ussel comprend 10,43 ETPT⁶⁴ (32 800 habitants) et celle de Rochechouart 5,37 ETPT (37 400 habitants). Une part importante des 5164,9 ETP des sous-préfectures est donc affectée dans des structures en-deçà des seuils critiques.

⁶¹ Les unités de référence diffèrent selon les administrations ou organismes cités, pour les raisons qui seront évoquées au chapitre IV. De même, les périodes pour lesquelles les chiffres sont disponibles varient selon les services.

⁶² Programme budgétaire 307 (hors collectivités d'outre-mer et Mayotte).

⁶³ 7,5 ETP selon les chiffres du SGAR de la région Alsace.

⁶⁴ Neuf agents physiques selon le SGAR.

Certaines fonctions des DIRECCTE

Les agents responsables des missions « commerce extérieur » dans les DIRECCTE (pôles 3E) sont très peu nombreux : en 2011, 86,7 ETP, répartis dans les 26 DIRECCTE. Entre 2010 et 2011, ils ont diminué de 7,7 % (soit -7,3 ETP).

Tableau n° 1 : effectifs des pôles entreprises, emploi et économie (3E) en 2010 et 2011 (en ETP)*

	2010	2011	Évolutions	
			Suppressions	%
Emploi	2 785,80	2 667,80	- 118	- 4,20 %
Développement économique (hors commerce extérieur)	432,8	490,7	57,9	13,40 %
Commerce extérieur	94	86,7	-7,3	- 7,70 %
<i>dont programme 134 (DGCIS)</i>	<i>3,3</i>	<i>1,7</i>	<i>- 1,6</i>	<i>-48,50 %</i>
<i>dont programme 305 (Trésor)</i>	<i>90,7</i>	<i>85</i>	<i>- 5,6</i>	<i>-6,20 %</i>
TOTAL	3 312,50	3 245,20	-67,3	-2,00 %

Source : Délégation générale au pilotage des DI(R)ECCTE

*Ces données doivent être utilisées avec prudence car la DGP reconnaît elle-même qu'elles ne sont pas fiables.

Hors commerce extérieur, les pôles 3E comportent au total 3 245,2 ETP agents, dont 2 667,8 s'occupent de l'emploi. L'animation économique ne représente que 490,7 ETP, malgré une augmentation de 57,9 ETP en 2011. Une partie importante de leur travail consiste à gérer les fonds européens. A La Réunion, la quasi-totalité des effectifs dédiée au développement économique est affectée à la gestion des fonds FEDER, et un seul ingénieur s'occupe de l'activité économique. L'animation économique représenterait en moyenne 18 agents par région. Le transfert aux conseils régionaux de la gestion des fonds européens et des personnels dédiés à leur gestion peut conduire à une forte réduction de l'effectif des pôles 3E. Par ailleurs, les conseils régionaux et les

chambres de commerce et d'industrie consacrent fréquemment à l'animation économique des effectifs sensiblement supérieurs.

Les agents « concurrence, consommation et répression des fraudes » ont connu un triple mouvement : une baisse globale de l'effectif total, amorcée de longue date, administration centrale et laboratoires compris, passant de 4 500 à la fin des années 1990 à 3 411 fin 2006, puis à 3 031 fin 2011 ; dans le cadre de la RéATE, un éclatement entre les DIRECCTE et les DDPP (ou DDCSPP) ; dans les départements chefs-lieux de région, une répartition entre deux unités, la DIRECCTE et la DDPP. L'effectif régional et départemental est de 2 511 agents, dont 650 dans les échelons régionaux et 1 861 au niveau départemental. L'effectif étant réparti dans les régions en fonction de leur population et de leur activité économique, plus du tiers de l'effectif est regroupé dans les cinq plus grosses DIRECCTE. En revanche, la moitié des DIRECCTE ont moins de 21 agents DGCCRF. La moitié des DDCSPP ou DDPP en comptent moins de quatorze. Dans 31 départements, l'effectif est compris entre trois et neuf agents. Dans les départements d'outre-mer, l'existence d'une entité unique au sein de la DIRECCTE, et l'absence d'éclatement entre région et département permettent d'éviter cet effet de seuil.

L'action culturelle dans les DRAC

Dans les DRAC, les effectifs consacrés à l'architecture et à la conservation du patrimoine demeurent généralement significatifs. En revanche, les conseillers sectoriels⁶⁵ chargés de l'action culturelle sont souvent peu nombreux, généralement un par domaine. Même dans des régions fortement peuplées comme Pays de la Loire ou Languedoc-Roussillon, chaque direction n'en comportait, à la date des enquêtes, que quatre⁶⁶. La DRAC de La Réunion en comptait cinq⁶⁷ ; celle de la Martinique, quatre. La structure est donc fragile, et ses possibilités d'action limitées. En Corse, il n'y a plus de conseillers depuis le transfert de cette compétence à la collectivité territoriale de Corse.

⁶⁵ Il existe par ailleurs des conseillers sectoriels patrimoniaux.

⁶⁶ Les constats de la Cour dans ses missions sur place montrent que les chiffres indiqués par le ministère ne correspondent pas totalement à la réalité.

⁶⁷ En Pays de la Loire, musique, théâtre, danse, arts plastiques. Languedoc-Roussillon, cinéma et audiovisuel, musique, action et médiation culturelles, enseignement supérieur. A La Réunion, livre, numérique, danse, arts plastiques, etc. Les domaines couverts sont donc différents selon les régions, ce qui reflète en partie la diversité des réalités régionales mais résulte aussi de la faiblesse des effectifs.

La répartition des conseillers sectoriels n'est pas fonction de la population : quatre pour les Pays de la Loire (3,5 millions d'habitants), sept en Picardie (1,9 millions d'habitants).

Les difficultés des DDCS et de la partie « cohésion sociale » des DDCSPP

Dans seize départements, les DDCS ont, toutes activités confondues, des effectifs égaux ou inférieurs à 35 ETPT. La plus petite compte 28,2 ETPT (Puy-de-Dôme), la plus importante 91 (Nord). La partie « cohésion sociale » des DDCSPP (en fait, cohésion sociale et jeunesse et sport) est souvent plus réduite encore, avec 20 ETPT ou moins dans onze départements⁶⁸.

Pour ce qui concerne spécifiquement la **cohésion sociale**, l'effectif régional et départemental n'est que de 1 109 agents (hors fonctions support). Pour cinq de leurs principales missions, le nombre d'agents est de l'ordre de 1 par département, ce qui traduit que les compétences dans ces domaines sont en réalité exercées par les collectivités territoriales, les DDCS ne jouant qu'un rôle d'interface et de suivi.

Tableau n° 2 : enquête-temps 2011 – politique de cohésion sociale proprement dite dans les services déconcentrés

ETPT	1 109
<i>maintien dans le logement et accès au logement</i>	536
<i>accueil, hébergement, insertion</i>	451
<i>formation sociale</i>	248
<i>politiques en faveur des personnes immigrées et demandeurs d'asile</i>	121
<i>protection de l'enfance, soutien à la famille et parentalité</i>	119
<i>protection des personnes vulnérables</i>	112
<i>insertion et lutte contre l'exclusion</i>	97
<i>insertion des personnes handicapées</i>	82
<i>mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie</i>	12

Source : secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales
Sur la discordance entre le total et les lignes détaillées, cf. note n° 63

⁶⁸ Les 3 423,1 ETP des services déconcentrés chargés de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports au 31 décembre 2011 sont répartis entre les 50 DDCS et les 46 DDCSPP. Les effectifs de la partie « cohésion sociale » représentent 46,1 ETP dans les DDCS mais seulement 24,3 dans les DDCSPP.

On peut également rattacher aux missions de type « cohésion sociale » 1 569 autres agents, mais un tiers d'entre eux sont affectés à des activités de gestion, de traitement de contentieux ou de participation à des commissions qui relèvent pour l'essentiel des collectivités territoriales. Les chiffres de l'enquête temps majorient globalement le nombre des agents affectés aux différentes missions⁶⁹.

Tableau n° 3 : enquête-temps 2011 – autres missions se rattachant à la cohésion sociale dans les services déconcentrés

Politiques pilotées par le ministère de l'égalité des territoires et du logement, de l'intérieur et la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie	669
Comité médical et commission de réforme	253
Tribunal des affaires de sécurité sociale et Tribunal du contentieux de l'incapacité (TCI)	220
Commission départementale d'aide sociale	100
Politiques de l'Acse	327

Source : secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

Dans le domaine du **sport**, selon l'enquête temps, l'effectif était de 2 358 agents à fin 2011, y compris les conseillers techniques sportifs (CTS). Au niveau départemental, l'effectif global était de 784 ETPT, dont 705 dans les DDCS et seulement 79 dans les DDCSPP, ce qui signifiait que, dans celles-ci, l'effectif moyen consacré aux politiques sportives n'était que de 1,7 agents. La poursuite de la baisse des effectifs conduit à ce que, en 2013, le nombre d'inspecteurs de la jeunesse et des sports (IJS) est systématiquement de un dans chaque direction départementale⁷⁰ et de deux par direction régionale, quelle que soit la population de la région considérée, à l'exception de l'Île-de-France et de Rhône-Alpes. Cette

⁶⁹ En effet, elle aboutit à un total de 5 976 agents, alors que le nombre effectif d'agents en métropole est de 5 130 à fin décembre 2011. Cette différence s'expliquerait par des périmètres de calcul distincts. Lors de son audition devant la commission des affaires culturelles et de l'éducation nationale le 17 juillet 2012, la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a indiqué : « il est difficile de disposer de données fiables sur les effectifs relevant de mon ministère en raison de la mutualisation des services supports ».

⁷⁰ En pratique, à fin 2011, six départements n'avaient pas d'inspecteur : Aube, Corse-du-Sud, Hautes-Alpes, Haute-Marne, Val d'Oise, Vosges.

situation montre que les réductions d'effectifs des inspecteurs de la jeunesse et de sports ont contraint, pour continuer à assurer une présence minimale de cadres A+⁷¹, à les répartir d'une façon forfaitaire, et non proportionnelle aux besoins locaux ; cette présence est désormais réduite à sa plus simple expression. Pour l'ensemble d'une région (direction régionale et directions départementales), on compte ainsi, au total, 7,8 ETPT en Aquitaine, trois en Haute-Normandie et 13 en Midi-Pyrénées. Certes, au niveau A, les conseillers d'animation sportive (CAS) sont plus nombreux, un peu plus de quatre dans chaque direction départementale, mais avec de fortes inégalités : les effectifs réels ne coïncident pas avec les effectifs indicatifs : par exemple, il n'y en a qu'un en Haute-Marne au lieu de trois, mais dix dans le Finistère au lieu de six.

Ainsi en 2012, l'unité jeunesse, sports et lien social de la DDCSPP de l'Orne a mené sept contrôles d'établissements avec un seul agent, sur une base de 915 établissements déclarés, soit 0,77 % d'établissements contrôlés. Même dans le Nord, où l'effort de contrôle est plus soutenu, seuls environ 9 % des établissements sont contrôlés chaque année. Le contrôle des équipements est encore plus réduit. 151 contrôles ont été réalisés par la DDCS du Nord, sur 210 programmés, soit 9,15 % des établissements. Dans le Pas-de-Calais, 81 contrôles ont été menés sur 126 programmés, soit 9,75 % des établissements.

La mission des DDCS en matière de droits des femmes correspond pour sa part, au niveau national en 2012, à 53 ETPT dans les DDI, 13 dans les DR et 8 dans les préfetures. La même année, six agents ont été affectés au programme d'égalité hommes-femmes en Basse-Normandie, mais aucun dans d'autres régions, par exemple la Bretagne.

B - Les évolutions parallèles des autres administrations

Les réseaux territoriaux des autres administrations ont connu des évolutions structurelles d'ampleur inégale et de modalités diverses, intervenues à des dates différentes.

Le réseau des juridictions financières a lui-même été rationalisé en 2012. Les circonscriptions de certaines chambres régionales des comptes sont devenues interrégionales, de manière à regrouper les effectifs des plus petites juridictions dans des chambres plus importantes. Le nombre des chambres métropolitaines a été ramené de 22 à 15.

⁷¹ Les cadres A et A+ se distinguent par leur niveau de recrutement et de responsabilités prévues statutairement.

1 - Dans le domaine de la justice

La carte judiciaire est sans doute un des plus anciens découpages de l'organisation administrative française : nombre de cours d'appel siègent là où siégeaient les cours du roi, même si les bases de la carte judiciaire contemporaine ont été posées à la Révolution. Peu de réformes d'envergure l'ont affectée. En 1926, le gouvernement Poincaré supprima tous les tribunaux d'arrondissement considérés comme inactifs, soit 227 sur les 359 existants ; la réforme fut abrogée par le Parlement et les tribunaux rétablis en qualité de tribunaux de première instance.

Par voie d'ordonnance en 1958, le gouvernement procéda à une réforme globale : les 2 902 justices de paix furent remplacées par 455 tribunaux d'instance (TI) et les 351 tribunaux de première instance par 172 tribunaux de grande instance (TGI), nouvelles juridictions réparties dans les départements en fonction de leur population.

A la veille de la réforme de 2007, la carte judiciaire comptait 1 206 implantations judiciaires réparties sur 800 sites, dont 181 TGI, 476 TI, 185 tribunaux de commerce (TC) et 271 conseils de prud'hommes (CPH).

De nombreuses propositions de réformes étaient restées sans suite ou presque. De multiples rapports avaient suggéré des pistes de réforme et des suppressions de tribunaux, mais au contraire, depuis 1958, quatre cours d'appel avaient été créées⁷¹. Seule la carte des tribunaux de commerce avait fait l'objet d'une révision importante, par la suppression de 36 tribunaux en 1999 et de 7 en 2005.

Ce bref historique rappelle la difficulté d'une réforme en ce domaine, en raison du poids de l'histoire, de la réticence de certains milieux judiciaires, et de la difficulté des relocalisations immobilières. Ces mêmes facteurs contribuent à expliquer le caractère inachevé de la réforme de 2007 et le manque de cohérence de divers ressorts et circonscriptions judiciaires.

a) Des progrès inachevés en matière de ressort des tribunaux

Pour aboutir rapidement, la réforme a porté essentiellement sur la suppression de certaines implantations. Elle n'a pas abordé les questions relatives à l'organisation judiciaire elle-même, par exemple entre tribunaux d'instance et de grande instance. Ce choix évitait un débat

⁷¹ Reims en 1967, Metz en 1973, Versailles en 1975, Papeete en 1981 ; celle de Cayenne le fut après la réforme de 2007.

parlementaire, mais empêchait toute réforme d'ensemble. Le redécoupage s'est fait essentiellement sur la base de critères liés au seuil d'activité des juridictions pour parvenir à des juridictions de « taille suffisante » et non pas de « taille optimale » ou « efficiente ».

Engagée à partir du mois de février 2008, la mise en place de la nouvelle carte judiciaire s'est achevée moins de trois ans plus tard, au 1^{er} janvier 2011. Désormais ne subsistent plus que 819 implantations judiciaires ; 178 tribunaux d'instance (TI) sur 476, 21 tribunaux de grande instance (TGI) sur 181, 62 conseils de prud'hommes (CPH) sur 271, et 55 tribunaux de commerce (TC) sur 185 ont été supprimés⁷². Le taux de suppression s'étend donc de 12 % (TGI) à 37 % (tribunaux d'instance). Tous les greffes détachés, sauf un à Saint-Laurent du Maroni, ont été supprimés. La réforme a créé 14 juridictions, soit 7 TI, 1 CPH, 5 TC et un tribunal mixte de commerce.

Cette réforme significative laisse une carte judiciaire plus rationnelle, mais encore imparfaite.

En premier lieu, les ressorts des cours d'appel n'ont pas été touchés. Il en subsiste donc 32 en métropole, pour 22 régions administratives. Ainsi, le territoire de Rhône-Alpes relève de quatre cours d'appel : Lyon, Grenoble, Chambéry et Nîmes. La cour d'appel de Rennes, et donc son parquet général, a compétence à la fois sur la région Bretagne et le département de Loire-Atlantique, situé en région Pays de la Loire. Cette dernière région relève, pour ses autres départements, de la cour d'appel d'Angers. Cette situation pose désormais trois types de problèmes.

D'une part, ces découpages, fruits de l'histoire, ne sont plus adaptés à la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques, où l'action pénale joue un rôle de plus en plus essentiel, rôle qui rend nécessaire une coordination constante entre les parquets et les autorités administratives, dont les préfets, mais aussi les ARS, les rectorats et certaines directions régionales. Aujourd'hui, le procureur général et le procureur de la république sont sollicités par le préfet lors de réunions visant la prévention de la délinquance ou la politique de la ville, tout comme les représentants de la protection judiciaire de la jeunesse, en présence des représentants des diverses collectivités ; ils participent à des comités départementaux ou locaux. L'unité de la politique peut difficilement être affirmée lorsque, dans une même région, soit plusieurs parquets interviennent, soit l'un d'eux intervient sur délégation des autres.

⁷² Prévue dans la réforme, la suppression d'un 22^{ème} tribunal de grande instance (TGI) en 2014 est soumise à concertation.

En outre-mer, le fait que le ressort de la cour d'appel (une par département) soit le même que celui du TGI rend délicates les relations des partenaires publics avec les membres du parquet : procureur et procureur général ont les mêmes interlocuteurs.

D'autre part, le nombre élevé de cours d'appel n'est pas le plus propice à l'efficacité de la gestion. Cette situation a d'ailleurs amené le ministère de la justice à les regrouper, pour la gestion budgétaire, en neuf budgets opérationnels de programme (BOP). Les cours d'appel des ressorts les plus importants sont responsables de BOP pour un périmètre qui couvre également jusqu'à trois autres cours.

Enfin, certains juristes ou usagers du droit, par exemple des entreprises, estiment que la technicité croissante de certaines branches du droit et l'ampleur de certains contentieux de masse justifieraient des cours d'appel d'une dimension de nature à répondre à ces besoins nouveaux.

En second lieu, il n'y a eu de réflexions ni sur l'accès des justiciables à la justice ni sur la réforme des contentieux, malgré le rapport de la commission Guinchard en juin 2008⁷³. Beaucoup de magistrats sont favorables à la création d'un tribunal de première instance (TPI) unique regroupant les fonctions du tribunal de grande instance (TGI) et celles des tribunaux d'instance (TI), voire aussi celles des tribunaux de commerce (TC) ou même des conseils de prud'hommes.

Dans le même esprit, la question de l'adaptation de l'organisation judiciaire aux besoins actuels de la vie économique n'a pas été traitée, par exemple celle de la constitution de tribunaux de commerce susceptibles de bénéficier d'une reconnaissance au plan international.

b) Des circonscriptions d'harmonisation délicate : administration pénitentiaire (AP) et protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)

Les principales critiques portent sur l'absence de coordination entre la nouvelle carte judiciaire et le découpage administratif des deux directions relevant du ministère de la justice et disposant d'agents répartis sur le terrain. Les circonscriptions de l'administration pénitentiaire (AP) et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ont été harmonisées par deux décrets du 30 décembre 2008 et, en dernier lieu, au 1^{er} janvier 2013. Toutes deux sont organisées en neuf inter-régions, comportant elles-mêmes des circonscriptions interdépartementales. Toutes deux doivent

⁷³ Rapport à la demande de la garde des Sceaux, commission présidée par M. Guinchard sur l'évolution de l'organisation de certaines procédures judiciaires, *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, juillet 2008.

participer étroitement à des politiques publiques en partenariat avec les collectivités et d'autres services de l'État. La divergence entre leurs cartes et celles des autres administrations, ainsi d'ailleurs qu'avec celle des cours d'appel, soulève des questions de même nature que celles précédemment relevées sur les ressorts des cours d'appel.

2 - L'administration de l'éducation

Les académies sont les circonscriptions administratives du ministère chargé de l'éducation et de celui chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ces circonscriptions, créées en 1808, étaient calquées sur le ressort des cours d'appel. Aujourd'hui ce lien est rompu, mais ce sont toujours des circonscriptions à caractère dérogatoire. Aux 26 académies de métropole, s'ajoutent les quatre des régions monodépartementales d'outre-mer. La région Île-de-France en compte trois, et Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes deux.

Certes, le rôle essentiel du recteur est spécifique à l'éducation. Cependant, là encore, et bien que le problème soit plus limité que dans le secteur de la justice, ces particularités compliquent l'articulation entre partenaires de politiques publiques. Lors des négociations des contrats État-région, le préfet et le président du conseil régional peuvent avoir à traiter avec deux recteurs. Un même recteur traite, le cas échéant, avec deux procureurs généraux pour la prévention de la délinquance des mineurs et la formation des jeunes délinquants ; un délégué régional à la recherche et à la technologie assiste un préfet de région et conseille deux recteurs.

L'inspecteur d'académie, devenu directeur départemental des services de l'éducation nationale en janvier 2010, conserve sa mission dans le cadre des objectifs éducatifs et d'orientation fixés par le recteur. Ainsi a été pérennisée une approche départementale des services de l'inspection scolaire. Bien que relevant du recteur, le directeur départemental est très souvent invité aux réunions des chefs de service autour du préfet, en même temps que le délégué territorial de l'ARS.

Au niveau des établissements, la construction et l'entretien des bâtiments ainsi que la fourniture de certains équipements ont été transférés aux collectivités territoriales⁷⁴, de même que la gestion des personnels techniques ouvriers et de service (TOS). En revanche, les chefs d'établissement et les intendants continuent de relever de

⁷⁴ Régions pour les lycées, départements pour les collèges, et communes pour les écoles primaires.

l'inspection d'académie. Certaines collectivités locales estiment qu'elles devraient avoir autorité au moins sur les intendants, et pouvoir mutualiser leurs fonctions entre plusieurs établissements, dans un souci de rationalisation de la gestion.

3 - Les réseaux relevant des ministères chargés du budget et de l'économie

a) Les administrations financières

Les administrations financières, direction générale des finances publiques (DGFIP) et direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), sont depuis longtemps organisées selon un mode de fonctionnement proche de celui des agences. Elles recrutent elles-mêmes leurs agents, les forment, et fonctionnent en réseau spécifique sur le territoire, sans relever, au plan local, de l'autorité des préfets.

La DGFIP, en attente d'une nouvelle stratégie territoriale

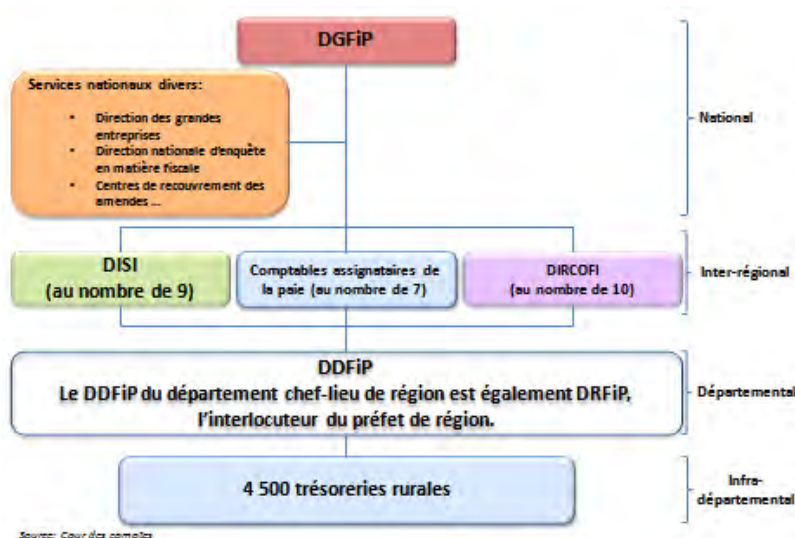
Le réseau de la direction générale des finances publiques (DGFIP) est le résultat de la fusion, intervenue en 2007, entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Auparavant, le réseau de la DGI était organisé sur une base départementale, alors qu'une régionalisation s'était engagée pour la DGCP ; dans le cadre de la fusion, c'est la base départementale qui a été retenue. La direction générale des finances publiques comptait 117 250 agents en 2011 contre 141 415 en 2002, soit une baisse de 2 % par an, dont 90 % a été supportée par le réseau.

Au niveau **infra-départemental**, la direction générale des finances publiques dispose de 4 500 unités, souvent de petites trésoreries rurales⁷⁵. Au 31 décembre 2012, 798 postes comptables comportaient moins de cinq ETP, 1 337 de 5 à 9, et 473 de 10 à 12. La densité de ce maillage ne peut plus être justifiée par le besoin de proximité qu'auraient les entreprises, les particuliers et les collectivités. Elle n'est pas homogène selon les départements et à l'intérieur de ceux-ci. Depuis la fusion, le rythme de fermeture des petites trésoreries rurales s'est réduit de moitié, (35 en 2012), puis s'est quasiment interrompu. La qualité de l'accueil des usagers et les compétences spécifiques requises pour le déploiement du

⁷⁵ A l'occasion de la fusion, en 2007, des pôles de recouvrement spécialisés ont été créés, postes comptables à ressort départemental, exerçant aussi une compétence opérationnelle pour l'instruction des dossiers complexes. Le contrôle fiscal ayant été sanctuarisé, les brigades de contrôle régional (BCR) sont rattachées à la DDFIP.

nouveau système comptable HELIOS imposent des regroupements. Le réseau des comptables des communes n'a pas été adapté au développement de l'intercommunalité. Il n'a pas non plus été constitué de postes spécialisés, par exemple pour les hôpitaux.

Graphique n° 5 : l'organisation territoriale de la DGFîP



Pour les attributions fiscales, la fusion a suscité la création des services des impôts aux particuliers (SIP) à partir des centres des impôts existants (CDI) ayant le même siège qu'une trésorerie. Les trésoreries isolées ont reçu, en plus du recouvrement des impôts des particuliers, une fonction d'accueil fiscal de proximité (AFP). Cependant, les 710 SIP et les 1 713 points d'AFP ne couvrent qu'un peu plus de la moitié de la population. 45 % des contribuables ne bénéficient pas d'un service d'accueil fiscal de proximité sous l'une ou l'autre forme. Cette situation démontre que même un réseau dense comme celui de la DGFîP ne peut apporter un accueil physique de proximité à l'ensemble de la population.

Également pour ce qui concerne l'activité fiscale, les effectifs de 488 brigades (de vérification, de contrôle et de recherche, de contrôle de fiscalité immobilière) étaient, en septembre 2012, égaux ou inférieurs à 12 équivalents temps plein (ETP). 4 110 ETP leur étaient affectés.

Tableau n° 4 : nombre des brigades de la DGFIP comptant 12 ETP ou moins au 1^{er} septembre 2012

Type de brigades	Nombre de brigades
Brigade de contrôle de fiscalité immobilière	72
Brigade de contrôle et de recherche	91
Brigade de vérification	325
TOTAL	488

Source : direction générale des finances publiques

L'échelon régional a un rôle plus limité que ne l'était celui du trésorier-payeur général (TPG) régional auquel les TPG de département réfèrent. Le responsable de la DDFiP du département chef-lieu de région porte l'appellation de directeur régional des finances publiques (DRFiP). Il n'a cependant pas autorité sur les DDFiP. Or, il a vocation à être l'un des principaux interlocuteurs du préfet de région, qui, lui, a autorité sur les préfets de département, et à exercer les fonctions d'analyse économique autrefois dévolues au TPG de région. Cette situation est de nature à compliquer le dialogue avec le préfet de région lors de la mise en œuvre de politiques publiques, le DRFiP ne pouvant jouer d'une autorité sur les DDFiP. Il en va de même pour les relations avec les DIRECCTE et pour la connaissance immédiate de la situation économique sur l'ensemble de la région. La DDFiP est un lieu privilégié d'observations du niveau d'activité économique local, notamment par l'évolution des recettes de TVA, et des difficultés éventuelles des entreprises. Centralisant les comptes des collectivités et des établissements publics, elle a une vue complète sur le tissu socio-économique local. C'est également le DDFiP qui préside le comité des chefs de service financiers et le comité départemental d'examen des difficultés de financement des entreprises (CODEFI), qui traite les problèmes d'entreprises en difficulté. L'absence d'une véritable organisation régionale de la DGFIP est donc problématique.

Quatre types de fonctions sont organisés au **niveau inter-régional**. Dix directions régionales de contrôle fiscal (DIRCOFI) pilotent le contrôle fiscal. Par ailleurs ont été mis en place, pour l'ensemble des domaines de la DGFIP, des délégués du directeur général, qui disposent de petites équipes et n'ont pas d'autorité hiérarchique sur les DDFiP ; ils facilitent les relations avec l'administration centrale, notamment sur les questions de ressources humaines, de mise en œuvre des nouvelles procédures, ou sur les moyens budgétaires et les éventuelles réorganisations. En outre, sept DDFiP, dont surtout des DRFiP, sont, depuis le 1^{er} août 2012, comptables assignataires de la paie, dans un souci

de préfiguration de l'opérateur national de paie qui doit se mettre progressivement en place⁷⁶. Enfin, des fonctions de support logistique sont organisées au niveau inter-régional avec notamment neuf directions inter-régionales des services d'information (DISI).

L'évolution économique et démographique d'une part, celle des techniques d'autre part, ont conduit à ce que diverses fonctions, tant en matière fiscale que comptable, soient traitées par des services ayant une vocation nationale : centres de recouvrement de certains types d'amendes, directions nationales d'enquête en matière fiscale, direction des grandes entreprises qui traite l'ensemble des problèmes d'assiette et de recouvrement pour les entreprises françaises les plus importantes.

L'organisation générale du contrôle fiscal n'a pas été modifiée à l'occasion de la fusion de 2007⁷⁷.

Il en est de même pour les services de l'enregistrement : les possibilités d'informatisation qui permettraient à la fois de rationaliser ce réseau et d'améliorer le service rendu aux usagers n'ont pas été explorées.

Certes, la DGFIP justifie l'organisation départementale par des considérations de gestion tenant à l'actuelle densité du réseau. Les plus petites DDFIP comprennent 800 à 1 000 agents et plusieurs dizaines de postes territoriaux : cet ensemble est donc plus facile à gérer depuis un chef-lieu de département. Cependant, cette structuration départementale ne serait pas incompatible avec des niveaux régional ou inter-régional plus puissants qu'aujourd'hui.

Les mutualisations ont plus concerné les services support (directions informatiques, centres de service partagé, SFACT, regroupement d'attributions comptables) que les missions opérationnelles.

Au total, la fusion décidée fin 2007 n'a pas encore conduit à une réorganisation d'ensemble des services territoriaux. Malgré des effectifs importants existent de très petites unités. Celles-ci constituent aujourd'hui le maillage administratif le plus resserré. Toutefois, le faible nombre d'agents dans ces unités limite leur capacité de service aux usagers et

⁷⁶ Malgré sa dénomination, l'opérateur national de paie (ONP) est en réalité un service à compétence nationale et à caractère interministériel, placé sous l'égide commun au ministère de l'économie et des finances et à celui de la fonction publique (décret du 15 mai 2007). Il a pour objet de prendre en charge progressivement l'ensemble de la paie des agents de l'État.

⁷⁷ Cf. notamment Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, Tome I. Chapitre III. Le pilotage national du contrôle fiscal. La Documentation française, février 2012, 37 p. disponible sur www.ccomptes.fr

pose des problèmes d'efficacité et de gestion. Le recours aux technologies numériques est estimé par la DGFIP produire des gains de productivité de 2 % par an, en même temps qu'il devrait avoir un impact sur les implantations physiques. Au-delà de l'effet quantitatif global, cette évolution ne devrait pas rester sans conséquences. Un véritable échelon régional, cohérent avec les autres circonscriptions administratives, reste à organiser. Il en va de même pour l'échelon inter-régional, dont l'état actuel ne pouvait valoir que pour la phase initiale de regroupement des services fusionnés. Le contrôle fiscal demeure à réorganiser.

La DGFIP a engagé une démarche stratégique qui devrait aboutir à des propositions avant la fin de 2013.

La DGDDI, une organisation territoriale trop spécifique

L'organisation des douanes est l'une des plus complexes. Elle a beaucoup évolué dans l'histoire et s'est adaptée aux changements des flux, des modes de production et aux nouvelles technologies.

A l'origine, la douane s'est structurée selon la topographie des frontières et des chemins frontaliers. A partir de 1964, des centres de dédouanement furent implantés à l'intérieur du territoire, pour permettre de regrouper et faciliter les formalités douanières pour les entreprises. En 1993, année d'ouverture du grand marché intérieur, 2 407 agents de la DGI chargés des contributions indirectes ont rejoint la DGDDI. Son organisation a alors été essentiellement structurée par la fréquence des dépôts en douane, la fréquentation des ports et aéroports, et les déclarations viti-vinicoles. Son objet est triple : réguler et faciliter les échanges internationaux, arrêter et réprimer les flux illégaux de biens et valeurs, encaisser les droits indirects sur différents produits et services, notamment les carburants. La DGDDI a donc développé une logique d'implantation davantage commandée par le réseau des axes de circulation que par une volonté de couverture territoriale.

Les délimitations et les attributions des directions inter-régionales et régionales sont fixées par un décret du 26 novembre 2007 ; les niveaux inférieurs sont définis par de simples instructions.

Les circonscriptions inter-régionales et régionales de la DGDDI

Le territoire national est divisé en douze « **directions inter-régionales** » (DIR), dont deux seulement coïncident avec une région (Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon), une correspond à l'emprise de l'aéroport de Roissy et l'autre couvre le reste de l'Île-de-France. Elles ont la charge de l'ensemble des missions, du pilotage stratégique et des tâches de gestion administrative dans les domaines budgétaires, comptables et matériels ; les fonctions support sont concentrées à cet échelon. Chacune est dotée d'un secrétariat général, d'un pôle « budget opérationnel de programme – gestion des ressources humaines » et d'un pôle logistique et informatique. Les DIR sont des services à compétences interdépartementales composés de directions régionales, d'autres services territoriaux et de services spécialisés.

Les **directions régionales** (DR) sont au nombre de 42 ; leur périmètre ne correspond donc pas à celui des régions de droit commun. Très inégales, certaines couvrent deux régions administratives : la direction régionale (DR) de Poitiers s'étend sur l'ensemble des régions Limousin et Poitou-Charentes ; d'autres sont infrarégionales ou infra-départementales. La DIR de Roissy comprend deux directions régionales, pour le fret et les voyageurs. Quatre directions régionales garde-côtes (Antilles, Marseille, Nantes et Rouen) assurent la surveillance aéro-maritime. Les directions régionales, composées de trois pôles (action économique, orientations des contrôles et comptable), sont organisées en divisions pour la branche des activités commerciales et en brigades pour la branche surveillance. Divisions et brigades sont les unités opérationnelles, sous réserve des compétences attribuées aux services spécialisés. A leur égard, le DR exerce une mission d'orientation dans deux domaines : les contrôles et la lutte contre la fraude ; l'action économique et la fiscalité. Il existe 216 brigades de surveillance terrestre implantées aux points frontière d'entrée ou de sortie de l'espace communautaire et 45 brigades aéro-maritimes ; elles sont pilotées via les divisions.

Pour certains domaines sensibles, comme la lutte contre les trafics de stupéfiants, certains responsables d'autres administrations relèvent que l'absence de cohérence des circonscriptions de la douane avec celles des autres services, empêche une coordination suffisante pour des opérations communes ; ils estiment que la douane dispose de moyens matériels et légaux qu'ils n'ont pas. La réalité est plus complexe. La DGDDI estime qu'elle privilégie les filières et les grosses quantités, alors que la police ou la gendarmerie essaient d'appréhender tous les trafics. La direction régionale « voyageurs » de Roissy travaille en relation étroite avec la police aux frontières (PAF) et la DDCS du Val d'Oise, en raison de l'interpellation de nombreux immigrés clandestins. Il n'en demeure pas moins que la carte administrative de la DGDDI est déconnectée de toutes les autres organisations. Certes, les missions spécifiques de la DGDDI

justifient des particularités, mais la nécessité de l'interconnexion avec les autres réseaux de contrôle n'est pas suffisamment prise en compte. Il n'existe pas non plus de mutualisation, alors que la douane a développé un réseau de renseignements et un usage des technologies numériques qui pourraient être utiles à d'autres services administratifs.

La situation actuelle entrave la réalisation, autre que ponctuelle, d'opérations combinées avec la police, la gendarmerie et le parquet⁷⁸, ou encore avec les services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Les services des deux administrations financières, DGFIP et DGDDI, n'ont pas été intégrés dans la RéATE. Leur objet peut expliquer qu'ils soient hors du champ préfectoral et ne soient pas organisés comme ceux qui y sont inclus, mais il ne justifie pas le maintien de circonscriptions qui, souvent, constituent des survivances historiques.

L'articulation entre la DGFIP et la DGDDI

La DGFIP a compétence sur l'assiette et le recouvrement de la TVA intracommunautaire, et la douane sur la TVA extracommunautaire. Il n'existe pas de système d'information commun aux deux administrations, permettant de suivre l'ensemble des opérations d'une même entreprise avec les pays étrangers.

La DGDDI dispose encore d'un réseau comptable propre pour l'encaissement des taxes pétrolières et de la part de la TVA qu'elle perçoit. L'unification, intervenue en 2007, des deux réseaux comptables principaux, ceux de l'ancienne direction générale de la comptabilité publique et de l'ancienne direction générale des impôts, rend anachronique la survivance d'un réseau spécifique à la douane, qui représente aujourd'hui plusieurs centaines d'agents⁷⁹.

b) Les perspectives à moyen terme des directions régionales de l'INSEE : un maillage régional fragilisé par la baisse des effectifs

L'INSEE est la seule administration des ministères financiers organisée sur la base régionale classique⁸⁰. Ses objectifs, la collecte des

⁷⁸ Outre-mer, en particulier aux Antilles et en Guyane, la capacité d'intervention de la douane est sans comparaison avec celle des forces de sécurité ou de police.

⁷⁹ Cf. Cour des comptes, *Rapport d'enquête à la demande de la commission des finances du Sénat, L'assiette et le recouvrement de la TVA*, février 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁰ La DGCCRF était aussi organisée, avant la RéATE, sur une base régionale.

statistiques et la production d'études tant pour l'État que pour des acteurs locaux, n'y sont sans doute pas étrangers.

Au total, les directions régionales de l'INSEE regroupaient 3 616 agents physiques au 1^{er} janvier 2012. Elles ont connu des réductions d'effectifs assez importantes, certaines ayant perdu plus de 40 agents physiques de 2006 à 2011. Huit directions régionales avaient, au premier janvier 2012, moins de 100 agents. Celles du Limousin et de Franche-Comté comptaient 80 agents, et celle de Corse 41.

Chaque direction régionale exerce traditionnellement, outre son rôle statistique, une fonction d'étude. L'effectif réduit qui y est consacré dans certaines régions, et les perspectives de réduction d'emplois des prochaines années, amènent à s'interroger sur l'adaptation des missions et du maillage territorial actuel à cette décroissance des effectifs.

4 - Une stabilité des circonscriptions de gendarmerie et de police

a) Les circonscriptions de la gendarmerie

Rattachée à la zone, avec un chef d'état-major zonal, l'organisation de la gendarmerie est calée sur chacune des subdivisions territoriales de l'État. Elle possède une structure régionale mais l'échelon opérationnel est le département. Depuis la loi du 3 août 2009, elle est toujours qualifiée de force armée mais est passée sous l'autorité budgétaire et opérationnelle du ministère de l'intérieur.

Elle est organisée sur la base de brigades (3 500) couvrant un ou plusieurs cantons, tantôt autonomes tantôt regroupées en communautés de brigades avec une unité de chef-lieu et des brigades de proximité. En principe regroupées au niveau de l'arrondissement, les brigades forment une compagnie et l'ensemble des compagnies le groupement départemental. Au sein de la même région, les groupements constituent la région de gendarmerie. La gendarmerie s'occupe avant tout des zones rurales et de certaines zones péri-urbaines ; le partage du territoire entre police et gendarmerie est régulièrement modifié. L'organisation homogène sur l'ensemble du territoire n'empêche pas la gendarmerie de disposer d'unités spécialisées telles que les brigades de recherche au niveau des compagnies ou des sections de recherche au niveau des régions. Certaines missions peuvent être coordonnées par les brigades départementales de renseignements et d'investigation judiciaire.

La gendarmerie comprend plusieurs formations spécialisées dont la gendarmerie maritime et la gendarmerie de l'air.

Dans cette organisation, la gendarmerie a mutualisé nombre de fonctions support au niveau régional et même zonal.

Cependant, la distribution des compétences n'est pas toujours la plus pertinente. La Cour a eu l'occasion de relever les problèmes que pose le partage du territoire, et notamment des zones urbaines et péri-urbaines, entre la police et la gendarmerie⁸¹. Par ailleurs, à certains points d'entrée sur le territoire, tels les petits aéroports, c'est la douane qui conserve compétence pour contrôler la qualité des passagers, ce qui oblige à maintenir sur place ou à proximité une implantation douanière, que le trafic ne justifie pas toujours. La surveillance du littoral est souvent partagée entre forces relevant du ministère de la défense, gendarmerie et douane, chacune avec ses moyens propres, sans que la répartition des fonctions soit toujours claire.

b) Les circonscriptions de police

Le découpage des zones d'interventions de la police est complexe comme les différentes structures policières. A la sûreté urbaine, organisée sur la base départementale, et à la police judiciaire, fondée sur une base inter-régionale, mais ne correspondant pas aux régions classiques, s'ajoute une pluralité de services avec des organisations particulières.

L'organisation de la police judiciaire coïncide rarement avec le ressort d'une cour d'appel. Tantôt elle en recouvre deux, tantôt elle comprend des parties de plusieurs ressorts alors que ses agents travaillent largement sous le contrôle des parquets ou des juges.

Lors des réunions avec le procureur général, celui-ci dispose d'un interlocuteur pour la gendarmerie, mais n'en dispose pas pour la sûreté publique dont le directeur est départemental.

Le préfet de département a un interlocuteur pour la gendarmerie. Il en a entre six et huit pour la police, même si la sécurité urbaine concentre davantage son intérêt.

Sur le plan matériel, tous les services ne sont pas logés dans des bâtiments communs, ce qui, par exemple, ne facilite pas la rationalité en matière de surveillance des gardes à vue.

⁸¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'organisation et la gestion des forces de sécurité publique*. La Documentation française, juillet 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

Certains services spécialisés se comportent pratiquement comme des opérateurs extérieurs car ils n'ont pas toujours des antennes sur place et interviennent en tant que de besoin, à leur initiative ou sur saisine.

C - Un défaut de réflexion d'ensemble sur l'articulation des différents échelons et des diverses administrations

Aux trois circonscriptions administratives ordinaires que sont la région, le département et l'arrondissement s'ajoutent des circonscriptions à caractère dérogatoire, en principe de création législative ou réglementaire, par décret en Conseil d'État, comme le prévoit l'article 4 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration de la République. Cette obligation s'impose dès lors que la déconcentration se développe au sein de cadres géographiques différents. Ceux-ci sont tantôt infra-départementaux, interdépartementaux ou inter-régionaux. Si l'existence de ce type de circonscriptions est traditionnelle dans le domaine de la justice ou de l'éducation, comme évoqué précédemment, il s'agit d'un phénomène plus récent pour d'autres, et pour partie lié à la RéATE.

1 - La multiplication de fait d'échelons inter-régionaux

Les développements précédents ont montré que de nombreuses administrations ont mis en place des échelons inter-régionaux de périmètre et de nature très différents : délégués inter-régionaux de la DGFIP, directions inter-régionales de la DGDDI, et directions inter-régionales de l'administration pénitentiaire ou de la PJJ. Il existe, en outre, des échelons inter-régionaux spécifiques à divers secteurs.

a) Les zones de défense et de sécurité

Les zones de défense ont été créées en 1950, par le décret du 29 septembre relatif à l'organisation de la défense en surface du territoire métropolitain. Au nombre de quatre à l'origine, elles avaient pour objet de regrouper plusieurs régions militaires. Elles ont fait l'objet de réformes successives ; elles sont désormais au nombre de sept en métropole⁸² et cinq outre-mer⁸³ ; depuis la loi de programmation militaire de 2009, elles sont devenues des zones de défense et de sécurité. Seule celle de l'Île-de-France correspond à une région.

⁸² Paris, Lille, Rennes, Bordeaux, Marseille, Lyon, Metz.

⁸³ Fort-de-France, Cayenne, Saint-Denis, Nouméa et Papeete.

Elles répondent à trois objectifs : coordination des moyens de sécurité civile, administration de certains moyens de la police nationale et de la gendarmerie et des moyens de transmission du ministère de l'intérieur, et définition des mesures non militaires de défense en coopération avec l'autorité militaire. Les préfets de zone sont les préfets de région des villes sièges, sauf à Paris où il s'agit du préfet de police. outre-mer, elles sont sous l'autorité du préfet ou du haut-commissaire du territoire siège. En métropole, chaque préfet de zone est assisté d'un préfet délégué pour la défense et la sécurité. Relèvent de son autorité le secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP), le service de zone des systèmes d'information et de communication et le centre d'information et de circulation routière⁸⁴.

Organisées pour les temps de crise, elles se préparent en temps ordinaire. Sont élaborés dans ce cadre les plans de défense économique et de répartition des ressources, le plan ORSEC de zone et tout ce qui est nécessaire à la défense en liaison avec les hauts fonctionnaires de défense de chacun des ministères. Au-delà des forces militaires, de police et de gendarmerie sont associés le DRFiP et le directeur de l'ARS du siège de la zone. En cas de crise, guerre, émeute ou catastrophe naturelle, le préfet de département prend les mesures de coordination nécessaires et le préfet de zone peut, si besoin est, lui apporter tous les renforts et appuis utiles. Le préfet de zone est en relation directe avec chaque préfet de département, sans rôle particulier du préfet de région. Dans des cas exceptionnels, le préfet de zone peut bénéficier de pouvoirs étendus.

La zone est un échelon incontesté, mais limité, pour l'essentiel, à des fonctions de coordination et de préparation des réponses aux crises. Seule la DGDDI a des circonscriptions interrégionales dont les limites sont assez proches de celles des zones.

b) Les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS)

Les huit juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) ont été mises en place en 2004 pour permettre à la justice de mener des investigations lourdes en matière de crime organisé et de délinquance financière. Permettant de s'adapter aux caractéristiques nouvelles de la délinquance, ces juridictions ont été implantées dans des villes ayant les

⁸⁴ En outre-mer, les préfets de la Martinique, la Guyane et La Réunion sont haut-fonctionnaires de zone de défense et de sécurité. Pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, il s'agit du Haut-Commissaire de la République dans chacune de ces zones. Saint-Pierre-et-Miquelon ne fait partie d'aucune zone de défense et de sécurité.

moyens de gérer des contentieux importants pouvant nécessiter une coopération transnationale (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Rennes, Bordeaux, Nancy, Fort-de-France). Le financement d'une centaine de magistrats spécialisés a été assuré à travers les budgets de cours d'appel, ainsi que 130 postes de fonctionnaires de soutien, dont des assistants spécialisés dans les méthodes des enquêtes techniques spécifiques aux JIRS.

c) Les directions interdépartementales des routes (DIR)

Dans le cadre de la RéATE, il a été décidé de ne pas inclure les questions routières dans les DREAL ou les DDT. La gestion des routes ayant été antérieurement transférée aux conseils généraux et, outre-mer, aux conseils régionaux, et les autoroutes étant en majeure partie concédées, le champ d'action des directions interdépartementales des routes est, on l'a vu, en réalité limité. Le choix de les avoir constituées en services autonomes au lieu de les rattacher par exemple à l'une des DREAL ou DDT, jouant un rôle analogue à celui des autorités compétentes dans des zones particulières, est l'objet de discussions. De même, leur faible maillage territorial est parfois critiqué en raison de la rapidité nécessaire pour faire face à des événements climatiques tels que l'enneigement. Les 11 DIR comptent 8 500 agents, dont 17 ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et 255,9 ingénieurs des travaux publics de l'État (soit 12 % de l'effectif global de cette catégorie dans les services territoriaux de l'État), qui sont responsables de l'entretien de 12 000 kilomètres de routes et de la continuité des grands itinéraires. Sept des DIR exercent déjà des fonctions de coordination au niveau de la zone.

d) Les directions inter-régionales de la mer

Créées par décret en 2010, les directions interrégionales de la mer (DIRM) sont le fruit à la fois du Grenelle de la mer et de la réforme de l'administration des affaires maritimes. Elles sont au nombre de quatre : Méditerranée (Marseille), Sud-Atlantique (Bordeaux), Nord-Atlantique Manche-Ouest (Nantes), et Manche orientale et mer du Nord (Le Havre). Elles sont issues de la fusion des anciennes directions régionales des affaires maritimes dont elles ont repris les compétences et, par intégration, des services chargés de la signalisation maritime (les « phares et balises »), et de la gestion des centres de stockage interdépartementaux du plan Polmar.

Comme la Cour l'a observé dans son rapport sur la sécurité des navires⁸⁵, la mise en place des DIRM a été difficile. Elles doivent coordonner l'action et les interventions d'entités précédemment gérées et pilotées depuis Paris au sein d'une organisation en « tuyaux d'orgue » entre les bureaux de l'administration centrale et de nombreuses structures locales. La réforme a été estimée positive car créant les conditions favorables à une plus grande cohérence de l'action publique sur un espace littoral plus important. Toutefois, les DIRM disposent essentiellement d'un pouvoir fonctionnel et non d'un véritable pouvoir opérationnel. Même si elles sont désormais responsables de l'armement et du pilotage des centres de sécurité des navires (CSN), et par ailleurs héritières d'une forte tradition d'autonomie, elles doivent négocier les effectifs avec les DREAL responsables du budget opérationnel de programme (BOP) auxquels ils sont rattachés.

Elles ont également la charge du contrôle de la qualité de la formation des marins et de la délivrance des titres et, pour cette fonction, elles affectent des agents dans les délégations à la mer et au littoral (DML). Ces agents sont implantés matériellement dans les DDTM, mais relèvent fonctionnellement des DIRM, avec toutes les conséquences de l'éloignement de petits effectifs quand il ne s'agit pas d'un seul agent⁸⁶. Des chevauchements existent, quoique limités, entre DIRM et DDTM, pour la gestion du littoral.

e) Les massifs et bassins

Depuis longtemps, pour des politiques nécessitant une coordination entre plusieurs régions ou entre plusieurs départements de régions différentes, un rôle de coordination est donné soit à un préfet de région soit à un préfet de département. La loi montagne de 1985 a initié une politique de protection couvrant des massifs montagneux dans leur ensemble ; pour chacun a été désigné un préfet coordonnateur veillant à l'unité des mesures prises, quelles que soient les parties du territoire concernées. Des fonctions analogues ont été instituées, notamment pour assurer la lutte contre les crues et l'entretien des digues, coordonner l'arrachage dans des zones viticoles plus vastes qu'une région, ou encore,

⁸⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La sécurité des navires et des équipages : des résultats inégaux, un contrôle inadapté*. La Documentation française, décembre 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

⁸⁶ Paradoxalement, les délégations à la mer et au littoral (DML) sont issues de l'intégration des ex directions départementales des affaires maritimes (DDAM) dans les DDT des départements littoraux (DDTM). La réforme de 2010 a donc constitué en réalité un retour à une situation qui avait prévalu jusqu'aux années quatre-vingts.

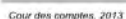
plus récemment, veiller à l'application des quotas laitiers (bassins laitiers). Permanentes ou temporaires, ces circonscriptions spécifiques permettent une efficacité accrue des politiques publiques par une garantie de cohérence, d'arbitrage et de décision.

2 - L'enchevêtrement des cartes des différentes administrations

Au-delà des problèmes spécifiques que pose l'organisation de différentes administrations, le fonctionnement d'ensemble et l'efficacité des politiques publiques sont affectés par la diversité des modes d'organisation des différentes administrations. Fruits de décisions prises au fil du temps, souvent indépendamment les unes des autres, les différentes circonscriptions administratives sont de fait enchevêtrées.

L'hétérogénéité est forte, aussi bien entre police, gendarmerie et douane qu'entre juridictions et administrations de contrôle, parmi les différentes administrations issues de l'ancien ministère de l'équipement, ou encore entre les organisations des administrations économiques et financières. Toutes doivent pourtant travailler de concert à la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques, telles que la politique de la ville, la politique d'insertion, l'aménagement du territoire ou le développement économique. Si aucune cartographie unique n'est certainement concevable, des rationalisations sont nécessaires. La situation actuelle – les exemples précédemment cités dans ce chapitre le montrent – suscite, au plan local, une comitologie excessive et des échelons de coordination qui superposent les hiérarchies. Elle induit des coûts de coordination importants, parfois un éparpillement des ressources humaines d'autant plus problématique que les effectifs se réduisent, et, au total, une perte d'efficacité.

L'enchevêtrement des circonscriptions interrégionales des douanes, des finances publiques et de la police judiciaire (2013)



Cour des comptes, 2013

3 - L'absence de réflexion sur l'échelon infradépartemental

Installées dans les arrondissements, les 240 sous-préfectures comportent, on l'a vu, un nombre très inégal de fonctionnaires⁸⁷. Les sous-préfets exercent des rôles différents selon la localisation des sous-préfectures et suivant les décisions du préfet de département. Certains se consacrent à leur arrondissement qui, aux termes de l'article 5 du décret du 1^{er} juillet 1992, « est le cadre territorial de l'animation du développement économique local et de l'action administrative locale de l'État ». D'autres se voient confier, en outre, des missions à caractère départemental, telles la politique de la ville, la politique de l'emploi ou des missions ponctuelles. La définition de leur rôle donnée par le décret de 1992 paraît aujourd'hui dépassée. Objets d'interrogations et de réflexions, les sous-préfectures sont appelées à évoluer. Une part de leurs fonctions traditionnelles est désormais exercée directement par les préfectures, qu'il s'agisse de formalités administratives comme la délivrance des cartes grises ou du contrôle de légalité sur les actes des communes. Seules 118 sous-préfectures continuent à délivrer des certificats d'immatriculation. Le projet de décentralisation d'une partie de la politique économique de l'État peut les priver encore davantage d'une part significative de leurs missions. Nombre de sous-préfets se sont résolument placés dans un rôle de facilitateur ou d'animateur entre services administratifs ou avec des tiers.

Plus généralement, l'exemple de la DGFIP et celui des tribunaux d'instance montrent l'absence d'une réflexion globale sur les services de proximité à assurer dans un contexte économique, démographique et social profondément nouveau. Au demeurant, lors de la première réunion du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) le 18 décembre 2012, le gouvernement a décidé l'engagement d'une réflexion visant à mieux articuler les points de contact physiques et les supports numériques, ce qui témoigne des insuffisances à surmonter.

D - Une organisation encore peu compréhensible par les usagers

Nombre des réformes sont encore récentes. En outre, l'État n'a pas mené d'enquête de satisfaction auprès des usagers. L'impact des réformes peut donc difficilement être apprécié.

⁸⁷ Il existe 345 arrondissements, mais il n'y a pas de sous-préfet dans les arrondissements chefs-lieux de département, la fonction est exercée par le secrétaire général de la préfecture.

Au niveau départemental, l'objet de la DDT semble clairement perçu par les usagers. Elle est identifiée comme l'héritière des anciennes DDE et des anciens services d'aménagement (DDAF). L'expression « cohésion sociale » est compréhensible, mais le contenu concret des missions des entités régionales et départementales qui en sont chargées ne correspond que partiellement à cette dénomination. Pour les collectivités territoriales et le monde associatif, leur identité n'est pas clairement perceptible et elles ne se sont pas imposées dans l'action publique locale. Les termes « protection des populations » sont peu explicites. Ils évoquent davantage, pour le citoyen, les questions de sécurité publique ou de protection contre les risques industriels que la régulation de la concurrence ou le contrôle des abattoirs. Le sigle « DDCSPP » n'est ni compréhensible, ni évocateur des missions réelles de cette entité.

Au niveau régional, la relation avec le grand public est moins fréquente et diffère selon les directions. Les acronymes ne sont guère plus parlants. Les DIRECCTE demeurent mal identifiées par le public et beaucoup d'entreprises, et nombre de celles-ci ne les perçoivent pas comme de véritables entités. Quelques préfets ont mis en place des campagnes de communication pour accoutumer les partenaires à la nouvelle organisation des services ainsi qu'à leurs nouvelles dénominations.

Dans d'autres États au contraire, la satisfaction des usagers était un objectif prioritaire des réformes⁸⁸.

II - Des mutualisations multiples mais de portée restreinte

L'État n'est pas seul concerné par la problématique des mutualisations⁸⁹.

La RGPP, d'une part, et la RéATE, d'autre part, ont donné une impulsion à la mutualisation pour pallier la réduction des effectifs et mieux jouer l'interministérialité. En ont découlé des initiatives locales venant après le lancement donné par la circulaire du Premier ministre en

⁸⁸ Cf. annexe 3

⁸⁹ La loi du 16 décembre 2010 précitée, a introduit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) des dispositions permettant de faciliter des opérations de mutualisation entre communes et établissements publics. L'article L. 5211-39-1 prévoit l'obligation à partir de 2015, d'un schéma de mutualisation précisant l'impact prévisionnel sur les effectifs.

date du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État. Enfin, le secrétariat général du gouvernement, en publiant une circulaire le 30 juillet 2010, a défini des orientations nationales non limitatives en matière de mutualisation, et créé une instance nationale de suivi. Les préfets ont établi en 2011, en application d'un décret du 29 avril 2004⁹⁰, des schémas régionaux et départementaux de mutualisation.

Dans le même temps, des mutualisations ont été réalisées par des ministères extérieurs au champ de la RéATE.

Les expériences sont nombreuses : certaines sont très encadrées, voire ont été généralisées ; d'autres, au contraire, demeurent des initiatives locales. Il reste à les évaluer et à apprécier les progrès apportés.

A - Des expériences nombreuses de mutualisations de la gestion

La mutualisation, fortement encouragée, apparaît comme un moyen permettant à la fois de réaliser des économies et de bénéficier d'apports d'experts, gage d'une meilleure qualité des prestations obtenues.

En essayant de classer les expériences, il est possible de distinguer trois domaines d'application : l'immobilier, les fonctions supports et les ressources humaines. S'y ajoute une multitude d'initiatives locales d'ampleur variée et dans les domaines les plus divers.

1 - Les mutualisations immobilières

À partir de 2004, l'État s'est engagé dans un processus de renouvellement de la gestion de son parc immobilier. Plusieurs décisions sont intervenues avant qu'en 2009 les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) soient étendus aux services déconcentrés. À l'origine, la mutualisation n'était pas une priorité de la politique immobilière, mais le rapprochement physique des agents a très vite imposé la nécessité de services, d'outils et de moyens communs.

⁹⁰ Ce décret a été modifié par celui du 16 février 2010.

Les initiatives régionales

Plusieurs régions (Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur) ont élaboré leur schéma prévisionnel de stratégie immobilière (SPSI) autour de l'élaboration d'un projet de service. Ainsi, à Nantes, ont été définis des macro-organigrammes, et les co-localisations ont été organisées en fonction de logiques métiers. Le partage d'objectifs proches a facilité l'émergence d'une culture commune. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le déploiement d'une démarche prospective fondée sur la notion de solidarité régionale a permis de rapprocher des acteurs et de bâtir une nouvelle gouvernance pour les mutualisations à venir. Dans d'autres régions (Lorraine, Alsace, Centre) le choix de privilégier le cadre de cités administratives, souvent d'anciennes casernes, a optimisé les économies d'échelle sur les fonctions liées au bâtiment, tels que l'accueil, l'entretien ou le gardiennage.

En Rhône-Alpes, un service régional interministériel de la politique immobilière de l'État a été mis en place avec succès. Il a permis une unicité du pilotage par le préfet, une réduction des sites, des loyers et de la surface par agent, et les opérations immobilières présentent un bilan excédentaire.

À partir de 2010, des cellules de stratégie immobilière ont été constituées dans les nouvelles DREAL et des cellules techniques dans les DDT ; des responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE) ont été désignés au sein de la DRFiP. Cependant, les vingt-deux régions ne peuvent toutes disposer des compétences professionnelles indispensables, notamment, aux grandes opérations immobilières, à leur programmation et à leur suivi. Faute d'un niveau inter-régional, c'est une centralisation ministérielle de la gestion immobilière qui continue d'être observée dans certains cas (justice et finances notamment), en particulier pour les constructions neuves, les réhabilitations et les rénovations lourdes.

Deux types d'acteurs à vocation inter-régionale existent déjà : les sept secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP), qui peuvent statutairement agir au profit d'autres services que ceux de police ou de gendarmerie, dans le champ de chaque zone de défense ; les huit antennes immobilières inter-régionales des ministères financiers. Par ailleurs, dans les huit centres d'études techniques de l'équipement (CETE), des ingénieurs et techniciens possèdent des capacités d'expertise. A Lyon et à Marseille, par exemple, existent, dans les trois réseaux, des équipes pluridisciplinaires d'ingénieurs et de techniciens. Ces unités tiennent cependant principalement à des initiatives locales, et ne constituent pas un véritable réseau.

2 - Les mutualisations des fonctions support

La plupart des textes relatifs à l'organisation des services territoriaux font référence à la nécessité d'accélérer les processus de mutualisation des fonctions support. La circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 relative à l'organisation départementale cite expressément « le fonctionnement et l'investissement (accueil, standards téléphoniques, flotte automobile, reprographie, entretien des locaux), les services communs, les marchés partagés, les systèmes d'information et de communication ».

Avant même cette impulsion, des opérations pilotées par Bercy ont engagé l'ensemble des services sur la voie de la mutualisation.

a) Chorus, les centres de services partagés, les facturiers et les comptables assignataires : des cartographies complexes

Pour l'application de la LOLF, un nouveau système d'information devait permettre le pilotage de la dépense et la tenue de la comptabilité de l'État. Le progiciel Chorus nécessitait de limiter les points d'entrée des opérations, d'où le choix de déterminer des plates-formes dans lesquelles a vocation à s'effectuer l'ensemble des opérations pour les différents services, sauf la justice qui dispose de ses propres plates-formes⁹¹.

Chorus n'est pas lui-même un instrument de mutualisation, mais y incite. Dans la réalité, les plates-formes communes semblent davantage fonctionner comme une juxtaposition d'agents issus de plusieurs services et limitant leur travail aux opérations de leur service d'origine.

L'organisation de la dépense de l'État sous Chorus s'est faite, en réalité, dans un cadre éclaté, avec une cartographie hétérogène. Des centres de services partagés (CSP), prestataires en aval des services gestionnaires ordonnateurs, et en amont des services comptables qui effectuent les paiements, ont été créés. Il a été décidé de restreindre leur nombre, donc de concentrer les points d'accès à Chorus, afin de limiter le nombre de licences informatiques nécessaires et leur coût global. La recherche de la taille critique a conduit à mutualiser ces plates-formes, mais l'administration a agi en ordre dispersé. L'éducation nationale a un centre de services partagés par rectorat, le ministère de la justice a sa

⁹¹ Une plate-forme par cour d'appel responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) et une plate-forme centrale pour la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et la protection judiciaire de la jeunesse, au secrétariat général du ministère.

propre géographie, celui de la défense aussi. La douane a des centres spécifiques (regroupant plusieurs inter-régions). L'INSEE en a un unique à Paris. Certains ministères se sont regroupés (MAP et ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer), dans le cadre de la RéATE dans une plate-forme régionale unique. Les préfetures ont plusieurs centres par région (certains départements sont regroupés ; les conditions du passage à une véritable mutualisation ne sont pas encore arrêtées pour le ministère de l'intérieur). Les centres gérés par la DGFiP sont rattachés chacun à une DRFiP. Ils peuvent desservir d'autres ministères. La géographie des comptables assignataires présente désormais la même variété.

L'implantation des centres de service partagé a par ailleurs constitué une carte supplémentaire, qui ne coïncide ni avec les cartes des ordonnateurs, ni avec celle des services facturiers, ni avec celle des 58 comptables assignataires.

b) Les marchés mutualisés : des gains incertains

Ces marchés sont la conséquence directe de la création du service des achats de l'État (SAE), en mars 2009. Il a pour mission de définir la stratégie sur les segments d'achat courants de l'État et de désigner l'opérateur d'achat compétent : soit lui-même, soit un ministère, soit l'UGAP. La RGPP a prévu la nomination d'un responsable des achats (RMA) dans chaque ministère et aujourd'hui dans chaque SGAR.

A l'origine existaient deux types de mutualisations (l'une verticale entre les services d'une administration et l'autre horizontale entre plusieurs administrations). Le SAE rappelle que les mutualisations verticales, concernant les marchés passés par les ministères pour l'ensemble de leurs services, « sont en voie de disparition pour les achats courants et progressivement remplacés par des marchés interministériels ». Ces derniers sont des formes de mutualisations horizontales, que les marchés soient nationaux ou régionaux. Quatre types de montage sont possibles. Le SAE appuie les chargés de mission régionaux achats.

Une véritable stratégie a été définie, et des correspondants désignés dans les ministères et dans les services déconcentrés ; pourtant le respect de l'obligation d'entrer dans ce cadre mutualisé n'est pas encore acquis. Certains services ignorent ou paraissent ignorer l'obligation de passer par l'accord-cadre quand il existe ; certains excipent de leur particularisme pour agir seuls.

Au lancement de cette politique, un gain de 0,8 à 1Md€, sur trois ans, était escompté sur un montant d'achats courants de 10 Md€.

Quelques chiffres recueillis au cours de l'enquête sont encourageants⁹². Cependant, il est impossible aujourd'hui d'apprécier l'ampleur réelle des gains. Le périmètre des marchés n'est pas comparable : par exemple, beaucoup de flottes de voitures n'étaient pas assurées, et le sont désormais. Selon certains services, les prix des marchés mutualisés sont plus élevés que ceux des marchés antérieurs, mais il n'est pas certain que les prestations soient identiques. Des évaluations seront nécessaires, mais celles-ci ne pourront généralement être fiables qu'au moment du renouvellement des marchés mutualisés, le manque d'informations sur les marchés antérieurs empêchant aujourd'hui une comparaison étayée. La modernisation de l'action publique (MAP) engagée par le gouvernement prévoit de telles évaluations. Il serait intéressant qu'elles vérifient également si les PME ont pu bénéficier des nouvelles procédures ou si, au contraire, le regroupement des achats les a pénalisées.

3 - La mutualisation dans le domaine des ressources humaines

Une plate-forme de gestion des ressources humaines (PFRH) a été créée dans chaque préfecture de région auprès du SGAR. Forme particulière de mutualisation, elle intervient sur plusieurs plans et vise à permettre avant tout une diffusion de l'information commune à tous les agents des services régionaux et départementaux de la région, parfois même en-dehors du champ de la RéATE. Il s'agit de porter à la connaissance des agents les postes vacants et de mettre en œuvre des formations spécialisées, si possible transverses aux différents services et prenant en compte les particularités des métiers.

La nécessité de cette plate-forme est reconnue. Les résultats sont plus limités, on le verra au chapitre IV. Le statut des agents ne permet pas des affectations directes qui ne respectent pas les procédures réglementaires, et notamment, en certains cas, de passer par un examen en commission administrative paritaire (CAP) au niveau national. De plus, l'existence de plafonds d'emplois nationaux par ministère, conjuguée aux effets du cloisonnement entre les budgets opérationnels de programme, limite fortement les possibilités de mutualiser les emplois.

⁹² Les chiffres donnés par la responsable de la mission régionale achats de Midi-Pyrénées laissent entrevoir des gains intéressants : la mutualisation des locations des machines à timbrer pour vingt-cinq administrations dégage un gain de 20 000 € ; la mutualisation de la maintenance de quarante ascenseurs se traduit par un bonus de 50 000 € ; la maintenance de 180 bâtiments publics en chauffage et climatisation produit une économie de 110 000 €.

4 - Les initiatives locales

Elles sont nombreuses, d'ampleur diverse, mais souvent marquées par un empirisme fécond. Ainsi, les DREAL de Bourgogne et de Franche-Comté ont mutualisé les services des ingénieurs et techniciens spécialisés dans l'entretien des digues. La technicité et la spécialité sont préservées, alors qu'aucune des deux régions n'avait, à elle seule, un besoin permanent et nécessitant des agents à temps complet.

Nombre de préfectures ont mutualisé leur standard téléphonique pour les périodes de nuit et de week-end par exemple : entre l'Ardèche et la Drôme, ou encore entre la Loire, l'Ain et le Rhône.

Les mutualisations dans le cadre des DDI sont assez fréquentes. Dans certains cas, elles se réalisent entre des DDI de départements différents, surtout lorsque les partenaires de l'État se sont déjà engagés dans un tel processus : ainsi, la participation aux comités bi-départementaux créés, en matière sportive, entre la Drôme et l'Ardèche par les départements et par les fédérations sportives, est assurée soit par la DDCS de la Drôme soit par la DDCSPP de l'Ardèche selon le lieu de réunion.

Dans certains départements, le fichier et le numéro unique de demande d'un logement social, communs à tous les opérateurs et à tous les services de l'État comme des collectivités, permettent de mieux connaître les demandeurs de logement et de les diriger vers l'interlocuteur le plus adapté. Ils représentent un gain de temps pour le demandeur, une efficacité plus grande pour les bailleurs et la possibilité d'un suivi plus réel pour les services.

Encouragées dans leur principe au niveau national, ces initiatives n'ont pas pour autant donné lieu à une généralisation systématique des bonnes pratiques. Elles ont, en outre, été parfois mal ressenties par les agents, qui y voyaient une méthode de réduction supplémentaire des effectifs dans le cadre de la RGPP. L'intérêt des mutualisations est cependant largement souligné au plan local.

B - Une faible mutualisation en matière de service à l'usager

Idée positive dans son principe, la mutualisation rencontre cependant des limites : certaines formes sont quasiment abandonnées, d'autres ont du mal à être mises en œuvre.

La formule du guichet unique s'est révélée parfois impossible à pratiquer, y compris au sein d'une même administration, dans des

domaines concernant un très grand nombre d'usagers. Ainsi, le projet de créer un interlocuteur fiscal unique (IFU) s'est trouvé confronté à deux sortes de contraintes : la complexité de la législation fiscale et les situations individuelles souvent particulières des usagers. Comme dans les autres services, l'accueil unifié se borne souvent à orienter le visiteur vers le bon interlocuteur et, le cas échéant, à traiter les questions simples qui n'appellent aucune recherche.

Les maisons de services publics sont censées abriter des services différents et traiter globalement la situation des usagers. Pour les préfectures, le bénéfice d'un accueil partagé les avait conduites à y installer des antennes du service des cartes grises ; les progrès techniques ont rendu obsolète cette forme de service de proximité.

L'installation en certains lieux de guichets informatisés pour permettre aux usagers de contacter un service administratif éloigné, est expérimentée positivement, par exemple dans l'Orne, mais peine à se généraliser, faute de cohérence des systèmes d'information et de la nécessaire présence physique d'un agent pour aider les usagers à utiliser les dispositifs.

Dans des domaines comme la cohésion ou la protection sociales, des solutions sont possibles à condition de sortir du périmètre propre à une administration. Ils offrent des capacités de mutualisation d'information, d'unité de documents, de simplicité d'instruction des demandes qui sont encore loin d'être exploitées. Dans ces domaines de compétences partagées entre l'État et les collectivités, la mutualisation suppose la collaboration de plusieurs acteurs. Elle remet, par ailleurs, en cause l'autonomie des agents. Sa mise en œuvre doit donc passer par une volonté forte et commune des différentes autorités concernées.

Pour être acceptée, la mutualisation doit voir ses fruits partagés entre tous ceux qui y participent.

C - La nécessité d'une véritable évaluation

L'appréciation des gains liés à des marchés mutualisés, par exemple, suppose d'intégrer les coûts de la mutualisation elle-même. La coordination au niveau régional n'est pas toujours aisée, et absorbe une part très importante du temps de travail des deux « chargés de mission marchés » mis en place dans chaque région. La répartition uniforme de deux chargés de mission (trois en Île-de-France) dans chaque région ne correspond pas à la réalité des charges de travail.

Surtout, un plein bénéfice des possibilités de mutualisation aurait supposé une vraie réflexion sur les regroupements régionaux ou

départementaux possibles. L'effort a jusqu'ici porté principalement sur la mise en place de procédures. Les questions de gouvernance seront examinées au chapitre III.

III - La multiplication des opérateurs

La présence des opérateurs aux côtés des services déconcentrés de l'État est ancienne. Parfois même, l'initiative privée a précédé l'intervention de l'État, qui soit a pris son relais, soit l'accompagne et définit ses modalités d'intervention. Une novation plus récente est la création puis la multiplication d'opérateurs publics qui se retrouvent dans nombre de champs de l'activité publique.

La RéATE n'a pas affecté le nombre et la diversité des opérateurs, bien qu'ils interviennent aux niveaux national, régional et départemental.

A - La place traditionnelle des opérateurs privés

1 - Une large participation d'acteurs privés à la gestion d'activités d'intérêt général

Les secteurs sociaux, de l'habitat, de l'hébergement, mais aussi de la culture, du sport et de la jeunesse sont largement gérés par des opérateurs privés. La typologie juridique s'est ouverte. A l'origine, il s'agissait exclusivement d'associations. Aujourd'hui, les opérateurs sont très divers : associations, fondations, sociétés d'économie mixte, sociétés coopératives de production, sociétés sportives, structures à caractère lucratif et non lucratif, etc.

L'État répond à des initiatives privées ou sollicite ces opérateurs, soit directement soit par voie d'appels à projets ou d'autres procédures. En matière culturelle, l'État finance, à côté d'institutions à caractère public, nombre d'autres structures, de statuts divers, qui produisent l'essentiel des activités culturelles.

Dans un domaine aussi sensible aujourd'hui que celui de l'hébergement, les services territoriaux de l'État n'agissent pas directement en régie. Même lorsqu'ils fournissent les locaux, l'exploitation de ces derniers est presque toujours confiée à une association privée. En-dehors du domaine des personnes âgées dépendantes, où les structures publiques représentent la moitié des établissements, presque tout le secteur médico-social est privé.

Dans le secteur sportif, sauf des centres de formation pour les athlètes de haut niveau, la plupart des activités sont gérées par les fédérations sportives, délégataires de service public, ou par des partenaires privés.

Ce système a été progressivement organisé par la définition de politiques publiques, de règles de fonctionnement, et de nouvelles formes de relations entre l'État et ses partenaires. La crise des finances publiques et la montée de certains besoins sociaux bouleversent le paysage et suscitent des craintes quant à la pérennité de ces structures.

2 - Un financement incertain

A l'origine, l'ensemble de ces opérateurs bénéficiait de subventions allouées par l'État comme par les collectivités. La décentralisation a déjà permis une répartition des financements entre les acteurs. Une grande part des subventions a été remplacée par le paiement de services faisant l'objet d'un contrat, renégocié régulièrement. Parallèlement, quelques structures se sont orientées vers la recherche de financements nouveaux (dons, mécénat, échanges de prestations, etc.).

En raison de la crise économique, de la baisse des fréquentations et de la hausse des charges, une part non négligeable de ces opérateurs traditionnels est aujourd'hui en situation financière délicate. Quelques-uns, trop petits, ne sont pas à même de remplir les obligations formelles qu'imposent les services de l'État et ceux des collectivités.

Dans ces secteurs, les conséquences de l'affaiblissement des services déconcentrés eux-mêmes sont aggravées par l'amoindrissement des possibilités d'action via les opérateurs privés.

B - L'essor des opérateurs publics

Dès le début du XX^{ème} siècle, l'État a contribué à la création d'opérateurs auxquels il confiait des compétences particulières, en général, la mise en œuvre d'une politique prioritaire ; ainsi s'est développé le parc de logements sociaux, sans que ni l'État ni les collectivités ne construisent eux-mêmes des logements, réalisés dans un cadre juridique et avec des obligations précises. Le recours à des opérateurs publics s'est étendu aujourd'hui à beaucoup de secteurs. Il est même revendiqué, car il permet d'afficher le caractère prioritaire d'une politique en en sanctuarisant les moyens qui lui sont affectés et de rechercher des formes plus souples et plus efficaces d'action.

1 - Plusieurs types de rôles

Les opérateurs, parfois désignés par le terme « agences », sont de natures juridiques très diverses⁹³. Ils doivent être distingués des autorités administratives indépendantes car, bien qu'autonomes, ils mettent en œuvre des orientations politiques définies par le pouvoir exécutif.

Selon une étude du Conseil d'État de septembre 2012, il existe 103 agences, employant 145 000 agents, soit près de 8 % des effectifs de la fonction publique⁹⁴. Dans un rapport de mars 2012, une mission de l'inspection générale des finances (IGF) dénombre 1 244 opérateurs en 2010, dont 1 101 dotées de la personnalité morale. Selon ce rapport, les effectifs, y compris ceux des établissements centraux, sont passés de 417 296 à 442 830 de 2007 à 2012⁹⁵, c'est-à-dire un mouvement inverse de celui résultant, dans les services déconcentrés, de la RGPP. Sur le plan budgétaire, l'IGF constate que les moyens financiers des agences ont augmenté de 15 %, soit quatre fois plus que les moyens de l'État. Quelle que soit l'acception retenue, leur effectif est très supérieur aux quelques 82 000 agents placés sous l'autorité des préfets.

Les opérateurs présents sur le territoire : des champs d'intervention très divers

Le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) « l'État et ses agences » de mars 2012 distingue cinq blocs : trois autour de politiques publiques (santé et médico-social, développement durable, culture), un autour d'une fonction de financement, et le dernier autour d'un statut, les services à compétence nationale.

⁹³ Établissement public administratif, établissement public industriel et commercial, groupement d'intérêt public, association ou société.

⁹⁴ Conseil d'État, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, septembre 2012. Selon cette étude, « l'agence se définit par deux critères cumulatifs : l'autonomie et l'exercice d'une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale ». Les opérateurs qui ont une vocation purement fonctionnelle n'entrent pas dans ce champ. Le terme « agence » englobe à la fois des établissements publics, des autorités indépendantes, et des services à compétence nationale.

⁹⁵ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les effectifs de l'État 1980-2008*. La Documentation française, 2010, disponible sur www.ccomptes.fr. Ce rapport avait montré que les effectifs des opérateurs, tels qu'indiqués dans les rapports annuels de performances (RAP) 2007 et les projets annuels de performances (PAP) 2009, étaient passés de 367 546 en 2006 à 415 037 en 2009.

Un autre classement peut être effectué, selon leur objet :

- certains sont des gestionnaires d'une activité. Ainsi, Pôle emploi a pour vocation d'accueillir les demandeurs d'emploi, de les indemniser, de les orienter, de les former et de leur proposer un nouveau travail en prenant en compte leurs droits et d'offrir des services aux entreprises. L'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) gère l'arrivée des demandeurs d'asile, les accompagne dans leur intégration et gère les aides au retour et à la réinsertion, sans être habilité à délivrer les autorisations, qui relèvent soit des services préfectoraux soit d'un autre opérateur (l'OFPRA) ; l'agence de services et de paiement (ASP) a pour mission de contribuer à la mise en œuvre de politiques publiques nationales et européennes venant en appui aux décideurs publics, elle paie la quasi-totalité des aides européennes dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) ;

- d'autres, tels l'ADEME, participent à l'animation de politiques publiques. Elle travaille avec les services de l'État, les collectivités et en particulier les régions, mais aussi des industriels et des associations ;

- d'autres, comme l'ANRU et l'ACSé, sont des intégrateurs de crédits. Agissant tous deux en matière de politique de la ville, l'un pour les investissements et l'autre en matière d'aides au fonctionnement, ils visent en réalité à isoler des crédits et ainsi à les sanctuariser pour qu'ils ne puissent échapper à leur objet. Le premier réunit des crédits venant en quasi-totalité du 1 % logement et des collectivités. Chaque opération faisant l'objet d'un tableau de financement approuvé par l'ANRU, toutes les participations sont inscrites et ne peuvent être modifiées que par avenant accepté par cette agence. L'ACSé ne bénéficie que de crédits provenant de l'État mais de ministères différents ;

- d'autres, enfin, agissent simultanément sur plusieurs plans, y compris en exerçant des pouvoirs de police. Les 26 agences régionales de santé (ARS) ont pour objet d'élaborer les schémas régionaux des secteurs sanitaire et médico-social, de veiller à l'offre de soins, d'exercer une surveillance et un contrôle sur les hôpitaux et établissements médico-sociaux. L'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) exerce la police de l'eau et de la pêche en eaux douces, mais il veille aussi à la préservation des milieux aquatiques et participe à des plans de restauration en vue de protéger la faune et la flore aquatiques. Il pilote le système référentiel sur l'eau, peut engager des recherches et aider financièrement des particuliers ou organismes privés. Voies navigables de France (VNF) a la charge de l'entretien et de l'aménagement des voies navigables, mais dispose également du pouvoir de police de la navigation.

L'administration de l'État, comme nombre de collectivités, n'a réagi que progressivement à l'émergence des préoccupations environnementales. Si la création d'un ministère chargé de la protection

de la nature et de l'environnement remonte au 7 janvier 1971, au plan local, la création des DIREN (directions régionales de l'environnement) n'est intervenue qu'en 1991, par fusion des délégations régionales à l'architecture et à l'environnement, des services régionaux d'aménagement des eaux, des délégations de bassin et des services hydrologiques centralisateurs. Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ont été progressivement mises en place, on l'a vu, de 2009 à 2011, par fusion des DIREN, des DRE et des DRIRE. En 1991 également, à la suite de la loi du 19 décembre 1990, avait été instituée l'ADEME, par fusion de trois agences préexistantes, pour mettre à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, des capacités d'expertise et de conseil, et pour aider au financement des projets.

Jusqu'à présent, les agences ont été créées au coup par coup, sans réflexion d'ensemble. Elles sont restées en dehors de la RéATE comme elles l'avaient été de la LOLF. Ainsi que l'a précisé la circulaire du 9 janvier 2013 du Premier ministre, lançant la MAP : « ce chantier transversal est ouvert aux opérateurs de l'État », avec la volonté d'en simplifier le paysage et d'en renforcer la gouvernance et la tutelle. Pour garantir la cohérence des politiques publiques, elle souhaite un renforcement de l'articulation entre opérateurs et services déconcentrés.

2 - Une présence territoriale inégale

Certains opérateurs n'ont aucun agent sur le territoire. En ce cas, tantôt ils exercent seuls leurs missions, telle l'agence nationale de sécurité du médicament (ANSM), tantôt ils travaillent sur le terrain avec les services déconcentrés, comme l'ANRU le fait avec des correspondants le plus souvent situés dans les DDT. D'autres disposent d'un personnel réparti sur l'ensemble du territoire, comme Pôle emploi, et de manière plus réduite l'ADEME. Enfin, l'ACSé, qui disposait au départ de délégations régionales, a dû ensuite les intégrer dans les DRJSCS, et n'a désormais plus que des services centraux.

Pôle emploi est l'opérateur dont le réseau territorial est le plus développé et les effectifs sont les plus élevés. La dégradation de la situation de l'emploi a conduit à ce que ceux-ci s'accroissent progressivement, ils vont avoisiner 50 000 ETP, représentant dès lors une part importante des effectifs territoriaux de l'État et de ses opérateurs.

Les ARS regroupent au total 9 281 agents, dont une majorité est issue des anciennes directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociale (DRASS et DDASS) et une minorité de l'assurance

maladie. Elles disposent en général d'une délégation territoriale par département, qui a principalement un rôle de représentation de l'agence auprès des autorités locales.

L'ONEMA compte 754 agents répartis entre ses neuf délégations territoriales.

L'ADEME, si elle comptait, au 31 décembre 2011, 1037,7 équivalent temps plein travaillé (ETP), n'en comportait que 469,7 dans les directions régionales. Certaines de ces directions ont des effectifs très faibles : 12,8 ETP en Auvergne, 12,7 ETP en Corse (dont un agent en alternance), 10,2 dans le Limousin, 12,1 en Basse-Normandie. Les effectifs outre-mer sont encore plus réduits : neuf ETP en Guadeloupe (dont 2 volontaires internationaux en entreprise, VIE), 10,8 en Martinique (dont 1 VIE), neuf en Guyane (dont 1 VIE), 11 à la Réunion et Mayotte (dont quatre VIE), trois en Nouvelle-Calédonie et deux en Polynésie française.

Certes, les directions régionales sont des administrations de mission : leur fonction est d'inciter les acteurs à mettre en œuvre les préconisations d'une politique de développement durable, en les faisant bénéficier de leur expertise et de leurs conseils, et de les aider à trouver les financements. En outre, l'administration centrale de l'ADEME vient en appui des directions régionales. L'ADEME est, pour les conseils régionaux, un partenaire reconnu. Cependant, les moyens propres des directions régionales sont limités, au moins pour certaines, une fois déduits ceux dédiés aux fonctions support, au regard de l'étendue de leur champ d'action. Elles sont généralement organisées par grand domaine d'activité de l'agence (air, déchets, bruit, eau, etc.), et chacune ne dispose donc, le plus souvent, que d'un conseiller expert par secteur, ce qui constitue un facteur de fragilité.

Une autre fragilité résultera du projet de décentralisation, s'il transfère aux régions, comme prévu par le projet de loi, la gestion des fonds FEDER. Celle-ci constitue en effet, pour les délégations régionales de l'ADEME, comme pour les DIRECCTE, une part non négligeable du travail des agents et un moyen d'action fort, notamment dans les relations avec les régions.

3 - Les problèmes d'articulation entre opérateurs et services déconcentrés

Le basculement de l'équilibre global entre les effectifs des opérateurs et ceux des services déconcentrés doit conduire à accorder une importance accrue à une bonne articulation entre les missions des opérateurs et celles des services de l'État. Longtemps, une tension a

existé entre préfets et opérateurs, les premiers critiquant le fait que les seconds interviennent en-dehors de leur autorité. Les préfets ont obtenu partiellement satisfaction lorsque, en 2012, un décret les a positionnés comme délégués territoriaux de six agences⁹⁶ ; les décrets suivants, censés étendre cette solution à d'autres agences, n'ont pas abouti.

Certaines activités confiées aux opérateurs pourraient d'autant mieux être accomplies par les services de l'État qu'elles sont actuellement exercées, au plan local, par les agents des services déconcentrés au nom des opérateurs. Certes, le cantonnement des crédits favorise une présentation politique plus claire et précise des objectifs et des moyens consentis. Cependant, les agences n'ont pas participé aux efforts de mutualisation auxquels étaient appelés tous les acteurs publics. Les rémunérations y sont souvent supérieures. La déconcentration, désormais largement avancée, des services de l'État, les réorganisations intervenues, et l'ampleur des contraintes budgétaires conduisent à se demander s'il est possible de maintenir à la fois des réseaux territoriaux d'opérateurs, et des services déconcentrés qui interviennent dans des secteurs voisins et sont chargés de leur tutelle locale. La question se pose d'autant plus que, en parallèle, les collectivités territoriales se sont elles-mêmes dotées de services conséquents dans nombre de ces domaines.

Dans le domaine majeur de l'emploi et de la formation professionnelle, la coexistence de ces trois réseaux a suscité une comitologie complexe, comme la Cour l'a relevé dans son rapport public thématique de janvier 2013 sur le marché du travail⁹⁷. Le service public de l'emploi régional (SPER) rassemble, sous la présidence du préfet de région, l'ensemble des services de l'emploi. Le comité régional de l'emploi (CRE) réunit sous la présidence de ce même préfet les acteurs de la politique de l'emploi : Pôle emploi et les autres opérateurs du service public de l'emploi, administrations intéressées, organisations professionnelles, services des régions, notamment. Le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) rassemble, sous la coprésidence du représentant de l'État et du président du conseil régional, des représentants des services de l'État, des régions et des partenaires sociaux ; Pôle emploi n'en fait pas partie bien que sa mission comprenne la formation professionnelle.

⁹⁶ Les six agences concernées par le décret du 18 avril 2012 étaient l'ANAH, l'ANRU, l'ACSé, l'ADEME, le CNDS et FranceAgriMer. Ses dispositions relatives à l'ADEME ont été annulées par le Conseil d'État en mars 2013.

⁹⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*. La Documentation française, janvier 2013, 170 p, disponible sur www.ccomptes.fr

En principe, les missions de ces différentes instances sont distinctes. En pratique, l'examen des comptes rendus ou relevés de conclusions de réunions conduit à douter de la clarté opérationnelle de ces distinctions et à constater leur interprétation hétérogène.

L'articulation actuelle des compétences entre Pôle emploi et les DIRECCTE est, selon certains responsables locaux, source de complexité, par exemple l'intervention des deux entités en matière de contrats aidés⁹⁸.

La critique principale des préfets à l'égard des opérateurs a notamment porté sur l'indépendance des ARS par rapport à leur autorité. Ils semblent désormais mieux l'admettre, et les relations entre préfets et directeurs d'ARS sont généralement bonnes. La présidence du conseil de surveillance de l'agence par le préfet de région leur paraît constituer une bonne solution. Les ARS ont commencé à nouer des relations avec les services vétérinaires, les pôles C des DIRECCTE et, pour ce qui concerne l'impact des problèmes d'environnement sur la santé, avec les DREAL. En revanche subsistent plusieurs difficultés. L'articulation entre les ARS et les DDCS (ou DDCSPP) demeure imprécise et manque de lisibilité, notamment pour le suivi du secteur médico-social, qui de ce fait reste insuffisant. La création des ARS n'a pas empêché que la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) ne continue d'adresser directement des instructions aux caisses d'assurance maladie sur la gestion du risque. Les relations entre l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM) et les ARS sont pratiquement inexistantes. Le périmètre régional des ARS est loin de coïncider toujours avec les bassins de santé et les zones d'influence des hôpitaux, notamment des centres hospitaliers universitaires (CHU) ; de ce fait, les programmes régionaux de santé qu'elles ont élaborés traduisent parfois mal la réalité des parcours de soins.

La création de l'ADEME et de ses directions régionales est intervenue alors que le ministère chargé de l'environnement ne disposait pas, en ce domaine, de services déconcentrés qui lui soient propres. Au plan local, les compétences étaient dispersées, notamment entre les DIRE et les DIREN. Pour conforter leur rôle, les directions régionales de l'ADEME ont noué de fortes collaborations avec les conseils

⁹⁸ L'État, au plan central répartit l'enveloppe physique et financière : au plan régional l'arrêté préfectoral précisant les critères est préparé par la DIRECCTE, essentiellement sur la base des propositions de Pôle emploi qui a connaissance des besoins ; ensuite, Pôle emploi prescrit les contrats. La DIRECCTE gère l'enveloppe financière mais c'est l'Agence des services et de paiement (ASP) qui paie dans la limite de l'enveloppe et s'assure de son respect.

régionaux et étaient, de ce fait, jugées par les préfets comme trop éloignées des services de l'État. La création des DREAL a doté l'État de services déconcentrés, placés sous l'autorité du préfet, et ayant compétence sur l'ensemble des domaines de l'environnement. Certes, la nature des missions de l'ADEME demeure en partie différente de celles de la DREAL. Cependant, la question, pendant depuis la création des DREAL, de la coexistence, dans une même région, de deux entités chargées de l'environnement, se pose. La convention triennale signée au plan national en 2009 entre l'ADEME et son ministère de tutelle n'a pas suffi à clarifier les rôles respectifs de l'agence et des services déconcentrés ainsi que leur articulation sur le terrain.

Dans les relations entre préfets et agences, plusieurs solutions ont ainsi été apportées : intégration des agents de l'ACSé dans les DRJSCS et de FranceAgriMer dans les DRAAF, convention entre le préfet et la direction régionale de Pôle emploi, présidence du conseil de surveillance des ARS. Certaines de ces solutions fonctionnent dans de bonnes conditions (ARS, Pôle emploi, FranceAgriMer). D'autres n'ont pas totalement réglé les difficultés : ainsi, la coexistence de deux structures centrales (ACSé et Secrétaire général du comité interministériel des villes (SCGIV)) demeure source d'incertitude et de complexité pour les responsables locaux.

Enfin, les agences ne participent pas aux différentes mutualisations engagées dans les services déconcentrés.

CONCLUSION

Des réformes importantes ont été lancées ces dernières années. La réduction du nombre de tribunaux de grande instance (TGI) et de tribunaux de commerce (TC) a engagé l'adaptation de la carte judiciaire. La création des agences régionales de santé (ARS) a constitué un outil de pilotage de l'offre de soins et des politiques de santé. La RéATE a permis la création de services qui, pour certains, comme les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture, et de la forêt (DRAAF) et les directions départementales des territoires (DDT), reposent sur une assise solide. Le regroupement des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) et des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) a doté le ministère de la culture d'une administration locale mieux constituée. Les responsables des nouveaux services territoriaux se sont fortement investis dans la mise en place de ces entités.

La réalité de l'organisation territoriale de l'État est, cependant, beaucoup plus complexe que la présentation qui en est souvent faite.

Dans certains domaines, notamment pour des politiques majeures comme la politique de la ville, l'animation économique, l'emploi et la formation professionnelle, le nombre de services et d'opérateurs de l'État, cumulé avec la présence croissante des collectivités territoriales, est excessif. Il nuit non seulement à la lisibilité de l'organisation, mais aussi à une mise en œuvre efficace des politiques publiques. Le développement général, à côté des services déconcentrés, d'opérateurs parfois très autonomes et paraissant disposer de moyens dont l'administration classique est souvent dépourvue, gêne la compréhension globale des réformes et la lisibilité de l'organisation administrative.

Les circonscriptions administratives sont diverses et les périmètres géographiques s'enchevêtrent. A côté du « millefeuille » des collectivités territoriales existe une organisation de l'État d'une excessive complexité.

Le principe selon lequel la région est désormais le nouvel échelon territorial de référence et le lieu de conception des politiques territoriales est en réalité loin d'être appliqué de manière générale à l'extérieur du périmètre de la RéATE, mais même à l'intérieur de celui-ci.

Les possibilités d'interrégionaliser ou d'interdépartementaliser certains services n'ont pas été suffisamment explorées.

La cohérence interne de certaines des directions territoriales créées par la RéATE n'est pas vérifiée, et leur fonctionnement présente des difficultés. Au plan départemental, les directions chargées de la cohésion sociale et des actions en faveur de la jeunesse et des sports exercent désormais les contrôles relevant autrefois des services vétérinaires et de ceux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, alors que les personnels ainsi regroupés, comme les objectifs et les modes d'intervention n'ont rien de commun. De même, au sein des DIRECCTE, l'inspection du travail a une tradition d'intervention et de méthode assez éloignée de celle des agents chargés de l'animation et du développement économique, ou de ceux chargés de la surveillance de la libre concurrence. Le manque de lisibilité des sigles ajoute à la confusion. Ainsi, le terme de « DIRECCTE » oriente phonétiquement vers la fiscalité alors que ce domaine est extérieur à leurs compétences ; le nom de « directions départementales de la protection des populations » évoque davantage la protection contre les risques industriels et environnementaux que la régulation de la concurrence, la protection des consommateurs ou le contrôle des abattoirs.

Par ailleurs, l'articulation entre le niveau régional et l'échelon départemental demeure, en divers cas, insuffisamment assurée. Au-delà de sa complexité, le sigle « DDCSPP » traduit l'hétérogénéité du service. Dans le domaine de la santé et de la gestion du risque maladie, les articulations entre les agences sanitaires, les ARS, et l'assurance maladie restent à renforcer.

Le maillage territorial de certaines administrations n'a pas été adapté à la mobilité internationale accrue des flux de produits, et à celle de la base fiscale. Des principes d'organisation disparates sont appliqués à des administrations qui exercent des fonctions de nature voisine, par exemple, pour ce qui est des fonctions de contrôle, à la DGDDI, à la DGCCRF et aux services vétérinaires.

De nombreuses mutualisations ont été engagées, notamment pour les fonctions support, mais de manière souvent ponctuelle et sans réflexion d'ensemble. Il n'en existe pas aujourd'hui de bilan fiable et les champs possibles n'ont pas été épuisés.

L'État a bel et bien été bouleversé dans ses structures territoriales par les réformes issues de la RGPP et de la RéATE mais aussi par un ensemble d'autres réorganisations intervenues dans les champs situés hors de l'autorité préfectorale.

Les réductions d'effectifs intervenues et celles programmées pour 2014 et 2015 sont de nature à créer, ou accroître, un problème de viabilité d'un certain nombre d'unités, notamment dans les départements et régions les moins dotés.

Si certaines réformes ont été longuement préparées et expérimentées, d'autres ont été conduites dans l'urgence, avec une rapidité qui les a rendues possibles mais sans réflexion portant sur l'ensemble des administrations, ni anticipation de toutes leurs conséquences. La multiplicité des réformes successives, qui ont concerné une grande partie des agents en peu d'années, marque encore leurs esprits. La crise des finances publiques et la baisse consécutive du nombre d'agents placent l'État devant des contradictions et des choix : il ne peut à la fois assurer une couverture du territoire inchangée et continuer à exercer l'ensemble des attributions qui sont aujourd'hui les siennes.

Chapitre III

Une gouvernance mal assurée

La conception et la définition des politiques publiques nationales relèvent du Parlement et du Gouvernement. Ce dernier est responsable de l'exécution des lois et règlements, et dispose de l'administration⁹⁹. La gouvernance suppose que les modes de pilotage ou de régulation soient adaptés aux compétences et à l'organisation de l'ensemble des services qui, à un titre ou à un autre, participent à l'exécution des politiques publiques nationales.

La RGPP et la RéATE avaient pour ambition de faire du niveau régional « le niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques et piloter leur adaptation aux territoires »¹⁰⁰. L'histoire des différentes administrations et les réformes amorcées en 2007 et 2008 dessinent un paysage administratif complexe qui rend la gouvernance parfois difficile.

L'appréciation de la gouvernance suppose la production d'indicateurs pertinents permettant d'évaluer et de mesurer l'efficacité des politiques publiques. S'agissant de la gouvernance de l'ensemble de l'administration territoriale de l'État, il est impossible de procéder à une telle évaluation, faute de données suffisantes¹⁰¹. L'État ne peut jouer son rôle de garant des péréquations et solidarités territoriales qu'à condition d'avoir une connaissance complète des situations locales.

⁹⁹ Article 20 de la Constitution.

¹⁰⁰ Conseil de modernisation des politiques publiques, 12 décembre 2007.

¹⁰¹ Des évaluations sont prévues, dans le cadre de la modernisation de l'action publique, par la circulaire du Premier ministre adressée aux préfets le 9 janvier 2013.

La gouvernance de l'administration doit être organisée de manière à prendre en compte deux impératifs.

En premier lieu, elle doit favoriser une relation fluide entre administrations centrales et unités de terrain, qui ne peut être à sens unique. Un échange constant doit pouvoir s'effectuer entre services locaux et centraux, de manière à percevoir et prendre en compte la réalité de la société et de l'économie dans le processus de prise de décision.

En second lieu, les modalités sont nécessairement différentes selon les domaines. Elles ne peuvent être identiques pour des fonctions régaliennes comme la sécurité intérieure ou les missions de contrôle, l'animation de politiques locales faisant appel à une multiplicité d'acteurs locaux, et des fonctions de gestion. L'organisation mise en place doit tenir compte de ces spécificités sans pour autant créer d'inégalités entre les territoires.

Les critères pertinents pour mesurer l'adéquation des systèmes de gouvernance sont de trois natures : l'efficacité de la chaîne de transmission, la pertinence des méthodes utilisées par les administrations centrales pour communiquer leurs orientations et garantir leur mise en œuvre, l'adéquation du cadre budgétaire et de la répartition des moyens.

I - Des ruptures dans la chaîne de transmission

L'organisation, tant centrale que territoriale, est souvent d'une complexité telle que la gouvernance ne peut être efficace. Le lien direct qui existe entre chaque ministère et ses échelons territoriaux ne se poursuit pas, dans certains cas, à l'échelon départemental.

Pour apprécier la réalité de la chaîne de transmission et son interactivité, il est nécessaire d'envisager chacun des maillons successifs.

A - Les relations entre les niveaux central et régional

1 - Les structures centrales de pilotage

La réorganisation des services déconcentrés n'a pas été accompagnée d'un mouvement comparable au niveau de l'administration centrale. Des ministères ont redistribué leurs services centraux parfois avec un souci de simplification, tels ceux de l'agriculture et de l'alimentation ou celui de la culture et de la communication. Des fusions de directions ont été opérées notamment dans les ministères chargés du budget, des finances et de l'économie avec, en particulier la création de la

DGFiP. D'autres ministères ont également engagé des restructurations mais sans véritablement prendre en compte les nécessités d'un pilotage simplifié des services déconcentrés. Ainsi, l'intégration de la gendarmerie au ministère de l'intérieur laisse subsister une direction générale de la gendarmerie, une de la police, une de la sécurité civile et de la gestion des crises. Ce ministère, dans sa fonction de gestion des préfetures doit composer avec le secrétariat général du gouvernement qui gère les directions départementales interministérielles. Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie partage le pilotage des nombreuses structures (directions centrales, agences et services déconcentrés) qui lui sont rattachées entre un secrétariat général et un commissariat général au développement durable, chacun d'eux ayant en propre des directions et des services. Cette complexité centrale explique en partie les problèmes de gouvernance des services déconcentrés quel que soit le rôle confié aux secrétaires généraux des ministères.

a) Les secrétaires généraux

Des secrétaires généraux de ministère existent au plan central. Au nombre de dix, ils ont été créés dans un souci de mise en cohérence et d'unification du pilotage des services. Leur rôle et leur influence diffèrent sensiblement, mais tous ont la responsabilité de la modernisation des services. Le pilotage central, stratégique et opérationnel, est le plus souvent organisé par eux, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une structure spécifique.

Le cas du secrétaire général du ministère chargé de l'écologie, du développement durable et du logement l'illustre. Élément fédérateur d'un ministère aux multiples compétences, il dispose d'une véritable influence sur les grandes directions du ministère, qui se traduit dans le pilotage des DREAL.

Le secrétaire général des ministères sociaux doit piloter les ARS, par l'intermédiaire du comité national de pilotage, en même temps que coordonner les cinq directions (la direction générale de l'offre de soins (DGOS¹⁰², la DGS¹⁰³, la DGCS¹⁰⁴, la DSS¹⁰⁵ et la DREES¹⁰⁶), auxquelles s'ajoutent les quatre du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et celles du ministère du

¹⁰² Direction générale de l'offre de soins.

¹⁰³ Direction générale de la santé.

¹⁰⁴ Direction générale de la cohésion sociale.

¹⁰⁵ Direction de la sécurité sociale.

¹⁰⁶ Direction de la recherche, des études et des statistiques.

travail. Dans d'autres ministères, en particulier celui de l'économie, des finances et du budget, le pilotage des politiques et la gestion opérationnelle relèvent des directeurs généraux. Le secrétaire général a plutôt la charge des sujets transversaux, comme les principes généraux de gestion des ressources humaines, et la gestion de l'administration centrale du ministère.

b) Le « comité des 40 »

Le « comité des 40 » est une instance d'information et d'échanges, qui réunit les préfets de région et les secrétaires généraux des ministères. Ce comité n'a aucun pouvoir si ce n'est celui que lui confère l'influence de ses membres. Innovation intéressante, ce comité a, par son rattachement au secrétariat général du gouvernement, une place privilégiée. Il permet au secrétaire général de recueillir les informations du niveau régional et de mieux gérer ses relations avec les directions départementales interministérielles, dont il assure désormais la gestion. Il fournit l'occasion aux responsables centraux et régionaux d'échanger régulièrement leurs expériences.

Présidé au départ par le directeur de cabinet du Premier ministre, le comité l'est désormais par le secrétaire général du gouvernement (SGG). La première solution permettait que le directeur de cabinet soit directement informé, et fasse connaître les orientations du gouvernement. La seconde présente l'avantage de permettre des échanges plus techniques, par exemple sur les problèmes de gestion, particulièrement importants lors de la mise en place de réformes. L'alternance des deux formules selon le contexte n'a pas été organisée.

Par ailleurs, ce comité ne comprend aucun représentant des administrations chargées de l'outre-mer ; ni le délégué général à l'outre-mer ni aucun des préfets de ces régions n'y sont invités.

c) Le SGMAP

Le secrétaire général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a été créé le 30 octobre 2012 avec cinq missions : l'appui à la transformation, le bon usage du numérique, la transparence de l'action publique, la présence territoriale des services publics, et l'association des

usagers et des agents à la qualité des services publics. Il est rattaché au secrétaire général du gouvernement¹⁰⁷.

2 - La relation avec l'administration régionale

a) Le principe général

Le principe posé est simple : les directions régionales sont en relation directe avec les ministères et leurs administrations centrales. Il est globalement respecté, même s'il souffre de quelques aménagements, que les directions régionales soient ou non dans le périmètre de la RéATE. La situation des opérateurs est comparable.

Une structuration de l'administration régionale, par référence à la structure gouvernementale, comme c'est le cas pour les DRAC et les DRAAF, facilite les relations directes. Cependant, la structure gouvernementale évolue plus fréquemment que celle de l'administration, ce qui conduit à des décalages.

L'ampleur et la diversité du secteur social conduit à ce qu'il soit généralement réparti entre plusieurs ministères. Dès la création des ARS, compétentes dans les domaines sanitaire et médico-social, un conseil national de pilotage (CNP) a été mis en place. Il examine tous les textes, circulaires, directives et instructions de toutes sortes qui sont adressés aux ARS. Il « donne aux ARS les directives pour la mise en œuvre de la politique nationale de santé sur le territoire. Il veille à la cohérence des politiques qu'elles ont à mettre en œuvre en termes de santé publique, d'organisation de l'offre de soins et de prise en charge médico-sociale et de gestion du risque et il valide leurs objectifs ». ¹⁰⁸ Cette instance, présidée par le ministre ou, par délégation, par le secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, comprend à la fois les directeurs généraux ou directeurs des ministères concernés et ceux de la CNAMTS du RSI, de la MSA et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Il a pour objets principaux de contraindre les différentes administrations centrales et l'assurance maladie à se communiquer leurs projets de texte, de parvenir à une programmation des demandes aux ARS et de veiller à la cohérence des textes diffusés.

¹⁰⁷ Il relève de l'autorité du Premier ministre et est mis à la disposition du ministre de la modernisation et de la réforme de l'État. Son secrétaire est secrétaire général adjoint du gouvernement.

¹⁰⁸ Article L. 1433-1 du code de la santé publique.

La Cour a pu noter que cette instance a progressivement trouvé une place importante dans le dispositif des ARS.¹⁰⁹ Ce mode de fonctionnement a favorisé un dialogue plus étroit entre administrations centrales et a sans doute amélioré la cohérence des instructions adressées aux ARS, qui doivent en principe lui être systématiquement soumises pour validation. Toutefois, il ne paraît pas avoir joué un rôle de filtre suffisant. Les agences ont été destinataires, les deux premières années de leur création, de plus d'une instruction par jour ouvrable – 307 en 2010 et 310 en 2011 –, les mobilisant sur les sujets les plus divers. Par ailleurs, dans le double contexte d'une organisation centrale complexe et d'un nombre élevé d'agences, ce dispositif n'a pas permis une redéfinition plus stratégique des politiques de santé à conduire à l'échelon régional, non seulement en termes d'organisation des soins mais aussi de pilotage des dépenses d'assurance maladie. En outre, les agences sanitaires, comme l'Agence nationale de sécurité du médicament, ne sont pas associées à ce pilotage et leurs liens directs avec les agences régionales de santé sont limités.¹¹⁰

Pour le pilotage des DRJSCS, des DDCS et des DDCSPP a été créé un COMEX qui réunit les différents ministères concernés, sans avoir toutefois un rôle équivalent à celui du conseil national de pilotage des ARS.

b) Des problèmes non résolus

Ce type d'interface entre ministères et directions régionales a été recherché pour le pilotage des DIRECCTE. Celles-ci, par la diversité de leurs champs d'intervention, relèvent de plusieurs ministères. Il a été créé une délégation au pilotage des DIRECCTE placée sous l'autorité des deux secrétaires généraux des ministères concernés. La petite équipe qui entoure le délégué général a pour but d'apporter un soutien aux DIRECCTE pour faciliter leur mise en place et leur fonctionnement. Elle s'occupe de logistique, de remontées d'informations et de méthodes de travail, et non de préparer les instructions sur la mise en œuvre des politiques publiques ou de mener une réflexion sur celles-ci. Dans ces domaines, la délégation propose des solutions aux secrétaires généraux et cherche à favoriser leur accord. Les ministères, et chacune de leurs directions générales, continuent à entretenir des relations directes.

¹⁰⁹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*. Chapitre VIII. *La mise en place des ARS*. La Documentation française, septembre 2012, pp. 231 et suivantes, disponible sur www.ccomptes.fr

¹¹⁰ L'institut de veille sanitaire (InVS) dispose de son propre réseau, les cellules inter-régionales d'épidémiologie (CIRE) qui sont intégrés dans les ARS.

La différence avec le conseil de pilotage des ARS est de taille ; dans ce dernier cas, il s'agit de réunir la totalité des acteurs intéressés pour que chacun présente son programme et ses projets. En plus des directions des ministères sociaux, la CNAMTS et la CNSA participent au comité national de pilotage, c'est-à-dire les acteurs dont les ARS peuvent recevoir des instructions et qui ont à forger une doctrine commune. Deux différences fondamentales expliquent en partie que la délégation générale au pilotage DIRECCTE ne se trouve pas dans la même situation. D'une part, les ARS sont l'aboutissement d'une réforme longuement mûrie. Les DIRECCTE, en revanche, sont le fruit d'une volonté de rapprochement des services chargés de l'inspection du travail et de l'emploi avec ceux chargés de l'animation économique, mais aussi de la décision prise *in fine* d'y intégrer la protection des consommateurs et la régulation de la concurrence, qui n'avaient trouvé place dans aucune autre direction. D'autre part, les ARS agissent dans des domaines couverts par un seul secrétaire général, celui commun aux ministères chargés des affaires sociales, alors que les compétences des DIRECCTE entrent à la fois dans le champ de ce même secrétaire général et dans celui des ministères économiques et financiers.

S'agissant des DRRT, la Cour a observé que leur rattachement à la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) ne se traduit pas pour autant par l'élaboration commune d'un contrat d'objectif adapté au territoire régional. Une grande autonomie leur est laissée. Placés auprès du SGAR, ils peuvent assister le préfet et sont, dans les textes, conseillers des recteurs. Bien qu'ils touchent à des secteurs clefs de l'économie, comme l'innovation ou la participation à la direction des pôles de compétitivité, ils ne reçoivent pas d'instructions ou d'orientations de l'administration centrale, au contraire des directions régionales. Leur qualité de délégué ne justifie pas qu'ils échappent si largement à un encadrement et à des obligations de rendre compte. Leurs liens avec les DIRECCTE ne font l'objet d'aucun protocole et relèvent de relations personnelles.

3 - Le cas des opérateurs

La création des opérateurs, si l'on excepte les ARS, n'a pas fait l'objet d'une réflexion d'ensemble quant à leur mode de pilotage. Si certains, comme l'ADEME ou l'ACSé, ont des liens forts avec leur ministère de rattachement, la relation est plus complexe avec ceux qui, comme Pôle emploi ou l'ANRU, ont été constitués entre l'État et d'autres partenaires. En ce cas, la composition même des conseils d'administration leur donne un véritable pouvoir de décision, dans le cadre, parfois général, de leur contrat d'objectif. Cette situation interdit que des

décisions interviennent directement entre le niveau local et l'administration centrale ou le cabinet du ministre. Si ce mode de déconcentration fonctionnelle présente d'indéniables avantages (souplesse, lisibilité, technicité), il peut être source de difficultés si l'autonomie des opérateurs est trop large, d'autant qu'ils peuvent parfois agir sans concertation avec des services déconcentrés. En conséquence, les préfets ont parfois des difficultés à mettre leurs actions en cohérence.

4 - Les spécificités de certaines administrations

Dans certaines administrations au découpage territorial spécifique, comme la DGDDI, la DGFIP, la DPJJ ou l'administration pénitentiaire, le pilotage ministériel s'exerce selon des modalités diverses. Par exemple, à la DGDDI, il est assuré à la fois via les 12 interrégions et directement sur les 42 directions régionales. A la DGFIP, le rôle limité de l'échelon interrégional, et l'absence d'autorité hiérarchique des DRFiP sur les DDFiP, conduit à un pilotage direct de celles-ci par l'administration centrale. Les académies sont également, quel que soit le nombre de recteurs dans la région, en relation directe avec le ministère chargé de l'éducation.

Il n'existe pas d'instances communes de pilotage pour des contrôles de nature proche relevant d'administrations différentes, par exemple entre la DGFIP et la DGDDI pour le contrôle en matière de TVA, pour le contrôle des produits entre la DGCCRF, la DGDDI et la direction générale de l'alimentation, ou encore pour le contrôle des stupéfiants entre la police, la gendarmerie et la douane. A l'intérieur même du vaste ensemble que constitue la DGFIP, c'est seulement dans certains domaines qu'existent des centres d'impulsion ou de coordination spécifiques à certaines stratégies, notamment les dix directions régionales de contrôle fiscal (DIRCOFI). La Cour a relevé en 2012 l'insuffisance du pilotage national de ce réseau¹¹¹ : absence de véritable organisation en réseau, de corrélation entre la répartition des effectifs et l'importance des enjeux locaux, de pôles communs chargés de l'ensemble de la fiscalité patrimoniale au plan local pour les dossiers à fort enjeu, ou encore de pilotage intégré des actions entre entités chargées de la recherche, du renseignement et du contrôle. Des évolutions ont été engagées à la suite de ce contrôle de la Cour, mais restent en grande partie à concrétiser.

¹¹¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*. Chapitre III. Le pilotage national du contrôle fiscal. pp. 229 et suivantes. La Documentation française, février 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

Les plans interrégionaux de contrôle fiscal ne constituent pas de véritables outils opérationnels¹¹².

B - Le maillage régional et départemental

Aux niveaux régional et départemental, les organisations et les pratiques sont diverses. Pour remplir l'ensemble de ses fonctions, le préfet de région dispose du secrétariat général aux affaires régionales (SGAR). Les directions départementales issues de la RéATE sont placées sous l'autorité du préfet de département ; les autres entretiennent des relations diverses avec le préfet, même s'il joue, de droit ou de fait, un rôle de direction ou de coordination de l'ensemble des services de l'État, et tout particulièrement en temps de crise.

1 - Le rôle particulier du secrétariat général aux affaires régionales (SGAR)

Exemple de l'administration de mission à l'origine, et chargé de coordonner la politique de l'État en région¹¹³, le SGAR a vu son organisation et son rôle évoluer en profondeur. Dès 2009, ses missions ont été renforcées. Son rôle pivot « dans la construction de la relation entre les directions régionales et le niveau départemental »¹¹⁴ a été clairement affirmé. Avec la RéATE, il a été chargé de toutes les fonctions mutualisées. Responsable de la préparation du pré-comité de l'administration régional et du comité de l'administration régionale (CAR), il est au centre de l'articulation entre les administrations régionales et départementales, tout en assistant le préfet de région dans sa mission de coordination. Il travaille avec les directeurs régionaux à la définition de leurs enjeux stratégiques et veille à l'adéquation entre les objectifs et les moyens accordés aux structures départementales.

Cette évolution du rôle du SGAR pose deux types de questions.

La première est celle de l'organisation interne et de l'effectif des SGAR. Les organigrammes des SGAR sont variés ; la position et les fonctions des chargés de mission diffèrent. Elles oscillent entre une sectorisation thématique et une structuration calquée sur les directions régionales, ce qui amène à s'interroger sur la pertinence de la superposition entre le directeur régional et le chargé de mission, affecté à son champ de compétence. Les SGAR sont devenus de véritables services

¹¹² Ibid.

¹¹³ Circulaire du Premier ministre du 19 octobre 2004.

¹¹⁴ Décret du 25 mai 2009 relatif aux missions des SGAR.

dont le nombre d'agents¹¹⁵ est parfois supérieur à celui de directions comme la DRJSCS ou la DDCS.

La seconde question porte sur la répartition des fonctions entre les SGAR et le secrétaire général de la préfecture du chef-lieu de région, tous deux placés sous l'autorité du préfet de région, qui pose aussi problème. En métropole, le SGAR remplit à la fois des fonctions d'animation économique, de pilotage des administrations départementales et de gestion de certaines fonctions support mutualisées. Certains SGAR constatent que ces tâches de gestion absorbent une part importante de leur temps au détriment des activités de mission. Dans les, au contraire, le secrétaire général de la préfecture exerce, en même temps que des fonctions analogues à celles qu'il exercerait en métropole, les fonctions de gestion confiées habituellement au SGAR, comme, par exemple, la gestion des budgets opérationnels de programme ou l'organisation des mutualisations. Le SGAR peut ainsi se concentrer sur la définition de la stratégie régionale et piloter les dossiers de grande envergure. L'organisation en vigueur dans les DOM conduit à s'interroger sur une redistribution des tâches entre les deux secrétaires généraux dans les régions métropolitaines.

2 - L'articulation départementale dans le périmètre de la RéATE

« Les directions départementales interministérielles sont des services déconcentrés de l'État relevant du Premier ministre, placés sous l'autorité du préfet de département »¹¹⁶. Au sein des services du Premier ministre, la direction des services administratifs financiers (DSAF) doit assurer la gestion de 238 directions départementales et de plus de 800 cadres¹¹⁷ (dont environ 300 relèvent des SGAR). Une sous-direction du pilotage des services déconcentrés (SDPSD) a été créée, en février 2012¹¹⁸. Celle-ci comporte trois bureaux. Le premier assure la gestion des emplois des directeurs départementaux interministériels, de leurs adjoints, des SGAR, de leurs adjoints et de leurs personnels, sauf ceux relevant du ministère de l'intérieur. Il connaît de la formation, du bilan social, de l'action sociale et des questions d'hygiène et de sécurité. Le deuxième est celui du budget et des moyens mutualisés : il a la responsabilité opérationnelle du programme 333 et, à ce titre, prépare et conduit les dialogues de gestion. Enfin, un bureau du pilotage et de l'animation des

¹¹⁵ Cf. Chapitre II, I, A, 2, a.

¹¹⁶ Article 1^{er} du décret du 3 décembre 2009 relatif aux DDI.

¹¹⁷ 92 DDT ou DDTM, 50 DDCS, 50 DDPP et 46 DDCSPP.

¹¹⁸ Arrêté du 3 février 2012 et circulaire du SGG du 24 février 2012.

DDI est chargé du suivi de leurs projets de service, de la communication interne et de l'animation des réseaux.

Cette description montre l'ambiguïté et la complexité du pilotage des directions départementales interministérielles. Rattachées au secrétariat général du gouvernement, elles sont sous l'autorité du préfet. Elles n'ont plus, en principe, de relations directes avec les ministères et ont pour interlocuteurs fonctionnels les directions régionales. Dans la réalité, elles ne peuvent remplir leurs missions sans communiquer avec les administrations centrales. La séparation des unités de terrain de l'élaboration des politiques et des textes par les ministères ne peut que nuire à la pertinence de leur action¹¹⁹. La situation actuelle où les directions régionales sont gérées par les ministères, et les directions départementales interministérielles par les services du Premier ministre est, par nature, source de difficultés.

a) L'autorité du ou des préfets ?

Le préfet de département est systématiquement consulté lors des nominations de directeurs départementaux interministériels. Il exerce son autorité à la fois par la délivrance de lettres de mission aux DDI et à leurs adjoints, par leur évaluation et au sein du comité de direction ou du collège des chefs de service. Cette proximité facilite des contacts réguliers, à l'initiative du préfet ou du directeur. Globalement, l'articulation entre directions, membres du corps préfectoral et services préfectoraux est meilleure aujourd'hui qu'avant la réforme. Le rôle du préfet de département est transformé, il est davantage en situation d'arbitre et de manager.

Le préfet de région joue néanmoins un rôle auprès des DDI. En effet, si le comité de l'administration régionale (CAR) permet le management stratégique de l'échelon régional, le pré-CAR, réuni sous l'autorité du SGAR, rassemble tous les secrétaires généraux des préfetures de la région, souvent accompagnés des DDI, mais aussi les responsables des services régionaux, selon l'ordre du jour. Par ailleurs, le préfet de région dispose d'un pouvoir d'instruction et d'évocation. Le principe de la hiérarchie entre le préfet de région et ceux des départements est inscrit dans les textes mais sa pratique reste à affirmer. L'exemple du Limousin montre que, en certains cas, le préfet de région fait usage de sa possibilité d'évocation. En outre, il peut confier à un sous-préfet des missions d'intérêt régional et lui donner délégation de

¹¹⁹ L'enquête a montré que certains directeurs d'administration centrale ne vont jamais, ou seulement de manière exceptionnelle, dans les DDI.

signature ; le préfet de région et le préfet de département cosignent alors une lettre de mission. Cette pratique est fréquente mais non généralisée.

Dans les départements chefs-lieux de région, la situation peut être plus complexe dès lors qu'existe un préfet délégué à l'égalité des chances ou un sous-préfet chargé de la politique de la ville. Il est rattaché directement au préfet, mais n'en constitue pas moins un écran entre le préfet et certaines des DDI et, surtout, place le directeur lui-même en position plus délicate.

Les exemples de l'outre-mer et partiellement la situation de l'Île-de-France montrent que la gouvernance est plus claire lorsqu'il y a unicité de services entre le niveau régional et le niveau départemental.

Il est en effet difficile de faire abstraction des filières métiers dans la gouvernance. Le contact entre les deux niveaux, et même avec l'administration centrale, ne peut toujours transiter par le préfet. Pour des échanges techniques, comme pour l'élaboration de documents de travail, le débat entre spécialistes est nécessaire et la séparation entre conception et exécution n'est pas toujours évidente ; ainsi, l'élaboration des schémas énergétiques réunit des agents de tous les niveaux.

b) Les unités territoriales

Si le principe a été posé que les directions départementales sont interministérielles, le champ des deux ou trois DDI ne couvre pas l'ensemble des services présents au plan départemental. Trois directions régionales disposent, pour certaines fonctions, d'unités territoriales abritées dans les directions départementales. S'y ajoute la délégation territoriale (départementale) de l'ARS. Ces unités territoriales sont le prolongement direct de la direction régionale dans le département.

La délégation territoriale de l'ARS

Elle a été rendue obligatoire par la loi. Leur responsable ne dispose que rarement d'une délégation de signature, alors qu'il assure une représentation de l'ARS dans les conseils de certains établissements et, parfois, a la charge de quelques compétences en matière médico-sociale. Son périmètre est à la discrétion du directeur de l'ARS. Pratiquement dans tous les départements, le délégué territorial est invité par le préfet à la réunion des chefs de service. Il demeure sous l'entière autorité du directeur général de l'ARS même si, en période de crise, il travaille étroitement avec le préfet. Le rôle du délégué est, en général, réduit, mais le système semble bien fonctionner.

Le service territorial de l'architecture et du patrimoine

L'unité territoriale de la DRAC est le service territorial de l'architecture et du patrimoine. Elle reprend notamment les attributions confiées aux architectes des bâtiments de France. Disposant de pouvoirs propres définis par la réglementation, ceux-ci ne sont pas soumis, pour cette part, à un pouvoir hiérarchique. Ils conservent un rôle de conseil auprès du préfet de département. Sauf exception, les « engagements de service » annuels entre préfet de département et niveaux régionaux (DRAC et DREAL), qui devraient permettre de fixer les modalités de coopération des UT avec le niveau régional, n'ont pas été signés.

Les unités territoriales de la DREAL

Elles assument les missions des anciennes subdivisions de la DRIRE, notamment dans le domaine des risques industriels. Un nombre restreint de fonctionnaires maîtrisant ce domaine, il était logique d'affecter ces agents dans la DREAL plutôt que de les répartir entre les différents DDI. Pour ces missions, ces unités représentent la DREAL auprès des acteurs locaux. En contact direct avec les DREAL et les directions départementales, elles constituent un relais d'informations. Leur existence vise à maintenir une unité de contrôle des établissements industriels et à garantir, par leur proximité, une réactivité en cas d'incident. Elles relèvent de l'autorité fonctionnelle du préfet de département pour les autorisations d'installations classées qui relèvent de sa compétence.

Ces unités dérogent certes au principe posé par la RéATE selon lequel les services départementaux doivent être interministériels. Cependant, dans un domaine de contrôle particulièrement technique, cette notion n'a guère de sens. Le pilotage à assurer n'est pas spécifiquement départemental mais s'inscrit dans la politique de contrôle des établissements industriels. Les unités sont plutôt perçues par les DDT comme des aides et des appuis techniques.

La réduction des effectifs a déjà conduit à spécialiser certaines unités, qui interviennent au-delà de leur zone géographique. Leur pérennité en cas de poursuite de la réduction des effectifs est incertaine.

Les unités territoriales de la DIRECCTE

Elles réunissent des agents relevant pour une part du pôle T de la DIRECCTE et, pour l'autre part, du pôle 3E, essentiellement en ce qui concerne les questions d'emploi. En raison de leurs compétences, ces deux parties de l'unité territoriale sont quasiment distinctes, au moins sur le plan fonctionnel.

La partie rattachée au **pôle T**, chargée du dialogue social, du suivi des accords collectifs et surtout de l'inspection du travail, est assez largement autonome. Ses inspecteurs ne peuvent être, à ce dernier titre, placés sous l'autorité du préfet. Celui-ci est informé de la mise en œuvre de la politique du travail, mais il ne valide pas les orientations. Comme pour les unités de la DREAL, il s'agit de fonctions de contrôle, et la gouvernance ne peut être exercée dans des conditions comparables à celle qui peut prévaloir pour d'autres types d'administrations.

La situation des agents relevant du **pôle 3E** est plus ambiguë. La DIRECCTE définit en concertation avec ses unités territoriales la politique à mettre en œuvre au niveau régional en utilisant le BOP 134. Le préfet de département peut exprimer son désaccord sur une décision de niveau régional, par exemple sur l'attribution d'une enveloppe d'aides. S'il demande un réexamen de la décision, l'unité territoriale facilite la liaison entre la DIRECCTE et le préfet.

Pour assurer la gouvernance, un comité de direction se réunit régulièrement et fréquemment au sein des DIRECCTE. Il rassemble le directeur régional, le secrétaire général de la DIRECCTE, les trois chefs de pôle (T, 3E et C) et les responsables des unités territoriales. Au plan technique, les chefs de pôles T et 3E, et le secrétaire général organisent des réunions, thématiques avec l'encadrement intermédiaire des unités territoriales. Etant responsables de DDI et non d'unités territoriales (UT), les directeurs des DDPP (ou DDCSPP) ne participent pas au comité de direction, bien qu'une partie de leurs agents intervienne en matière de concurrence et de consommation tout comme le pôle C. Pour la même raison, il n'existe pas de réunion technique régulière entre responsables du pôle C et responsables « concurrence et consommation » des DDPP (ou DDCSPP).

Réciproquement, les responsables d'unités territoriales (UT) des DIRECCTE ne sont pas invités aux réunions de chefs de services à la préfecture, contrairement à ceux des unités correspondante de la DRAC (les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine).

c) Les ruptures locales de la chaîne de commandement

Elles résultent soit du découpage des compétences retenues dans le cadre de la RéATE, soit de particularités non corrigées à cette occasion. En Île-de-France, les directions régionales sont rattachées naturellement au préfet de région. A Paris, les DDPP sont toujours dans l'orbite du préfet de police, au motif que celui-ci dispose de ses propres services d'hygiène. Contrairement à la situation qui prévaut en province, les agents chargés de la protection du consommateur, et ceux assurant les

contrôles vétérinaires, ne sont donc pas sous l'autorité du préfet de département, lui-même placé sous l'autorité du préfet de région, mais d'une hiérarchie distincte : la préfecture de police.

Plus délicate est la question du positionnement général des agents relevant de la DGCCRF. Intégrés dans le pôle C des DIRECCTE, ils sont chargés de la détection des pratiques anticoncurrentielles, des pratiques restrictives de la concurrence, et du pilotage fonctionnel des enquêtes en matière de protection des consommateurs. A l'échelon départemental, ils sont placés dans les DDPP ou les DDCSPP, donc sous l'autorité des préfets. Ils y assurent principalement l'exécution des missions « protection et sécurité des consommateurs » et éventuellement une veille sur les autres missions de la DGCCRF. Cette réforme a entraîné des dysfonctionnements dans l'exercice des missions. Les DDPP ne sont plus en ligne hiérarchique avec l'administration centrale de la DGCCRF, et le découplage entre les missions « concurrence » et les missions « consommation » n'est guère favorable à l'efficacité¹²⁰. Le problème est aggravé par le constat assez fréquent du recours à des cadres originaires de la CCRF dans les DDPP pour suppléer à la baisse des effectifs d'autres catégories d'agents, ce qui les rend indisponibles pour leurs missions spécifiques. Le nombre de contrôles et les suites qui y sont données ont sensiblement baissé¹²¹.

L'organisation choisie pour ce domaine diffère de celle retenue pour les autres administrations de contrôle. Aussi bien en matière de contrôle douanier que de contrôle fiscal ou de contrôle des risques industriels et environnementaux, le lien est continu entre l'administration centrale, l'échelon régional et le niveau départemental. La gouvernance ne peut pas être de même nature pour des services chargés de missions de contrôle et des services chargés de mettre en œuvre des politiques publiques supposant d'animer et coordonner un ensemble d'acteurs locaux. Dans le premier cas, les agents ont l'obligation d'intervenir dès lors qu'est constatée une infraction à la loi ou au règlement.

¹²⁰ La situation des services vétérinaires, également rattachés aux DDPP et aux DDCSPP, n'est pas de même nature : en effet, ils sont en relation avec la DRAAF, direction régionale relevant d'un seul ministère, avec une chaîne continue.

¹²¹ Entre 2011 et 2012, le nombre des agents de la CCRF affectés dans ces directions départementales a baissé de 2,2 % tandis que celui des établissements contrôlés par ces agents a reculé de 7,8 %.

3 - La place de l'échelon départemental, hors périmètre RéATE

Hors du périmètre de la RéATE, les administrations obéissent à des logiques d'organisation, souvent anciennes, fondées sur leur métier. Même en cas de réforme récente, comme la fusion ayant donné naissance à la DGFIP, leurs agents disposent d'une culture commune. Les problèmes de gouvernance n'y ont donc pas la même acuité.

Nombre d'administrations n'ont pas d'échelon départemental. La coïncidence d'une circonscription administrative avec le département est exceptionnelle, par exemple pour la DGDDI ou la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). En revanche, la chaîne de commandement est ininterrompue entre les différents niveaux.

Pour d'autres, comme la gendarmerie ou la DGFIP, le niveau départemental est essentiel. Forgées par l'expérience et le temps, les relations avec les niveaux supérieurs fonctionnent naturellement.

Dans le cas des services académiques, organisés sur la base départementale, sous l'autorité du recteur, la tradition veut que le directeur départemental ait une assez grande autonomie tout en rendant compte au recteur. Le système est bien établi et, malgré la réforme récente, la pratique n'a, guère changé.

Pour ces administrations, il ne se pose guère de problème de commandement et de transmission des directives. En revanche, l'organisation administrative n'est pas toujours évidente pour le public et les partenaires des services de l'État. En outre, et alors qu'il est essentiel pour le préfet de recueillir des informations provenant de toutes les administrations, son principal moyen est en fait la réunion des chefs de services. Pour autant toutes les administrations présentes au plan départemental n'y sont pas invitées.

II - Des méthodes et des moyens insuffisamment adaptés

La gouvernance suppose une palette adaptée de méthodes et de moyens d'évaluation et de diffusion d'instructions reposant sur une connaissance de la réalité des situations et, notamment, sur une collecte et une remontée d'informations fiables.

A - Des techniques de pilotage peu adéquates

Jusqu'à présent, il n'y a pas eu une stratégie globale pour définir les modalités d'élaboration et de transmission des instructions, déterminer des indicateurs pertinents et évaluer les résultats obtenus.

1 - Des modes multiples d'élaboration et de diffusion des instructions

La directive nationale d'orientation est une forme privilégiée de communication. Dans la pratique, un grand nombre d'instructions est adressé aux services déconcentrés sous des formes diverses. L'excès de supports écrits donne une importance particulière à la transmission orale.

a) Les directives nationales d'orientation (DNO)

Une forme privilégiée d'instruction est la directive nationale d'orientation (DNO). Elle offre à l'administration centrale une occasion de cadrer l'activité des services. Il serait assez naturel que les DNO soient accessibles à tous via les sites ministériels. En réalité, la situation est très inégale selon les ministères et, à l'intérieur de chacun d'eux, selon les directions. Certains n'en publient pas régulièrement, ou seulement pour des occasions particulières. Par exemple, la DGFIP n'en établit pas. D'autres ont une portée pluriannuelle. Ainsi, celle du ministère de la culture¹²² vaut pour trois ans. Cependant, elle comporte quatre annexes, une par programme budgétaire, et énumère l'ensemble des actions du ministère sans dresser de véritables priorités.

Celle adressée aux DRJSCS et DDCSPP est aussi la juxtaposition des demandes des différentes directions des ministères sociaux. Elle ne traite ni des contrôles vétérinaires et ni des contrôles en matière de concurrence, de consommation et de répression des fraudes menés par les DDCSPP.

Celle de la DGCCRF pour 2012 se décompose en deux parties. Une première partie précise trois grandes priorités : répondre aux obligations communautaires en matière de surveillance des marchés, assurer le fonctionnement concurrentiel des marchés et l'équilibre des relations commerciales, enfin concourir à la protection des

¹²² Note à l'attention des préfets, des directions régionales des affaires culturelles et des directions des affaires culturelles, directive nationale d'orientation 2013-2014-2015, 28 septembre 2012. Quatre annexes traitent respectivement des programmes 175, 131, 324 et 334.

consommateurs en vérifiant la conformité et la sécurité des produits et des services, et en contrôlant la loyauté des transactions. Formulées ainsi, ces priorités recouvrent l'ensemble du champ d'intervention de la direction. Elles sont plutôt un rappel de l'ensemble des missions que la définition de vraies priorités. Une seconde partie décline les orientations pour chacune des régions, sous forme synthétique mais avec de réelles adaptations à la situation économique locale.

Le ministère chargé de l'énergie a publié sous la double signature du ministre et du secrétaire d'État au logement une « feuille de route des services déconcentrés »¹²³ qui vaut DNO. Elle porte sur deux ans, mais est publiée à la fin du premier semestre. Elle fait explicitement référence à la réunion au cours de laquelle la ministre a rencontré tous les préfets.

La DNO peut être l'occasion pour l'administration centrale de revisiter périodiquement ses missions et de préciser de véritables priorités en fonction de l'évolution des pratiques ou des préoccupations sociales.

b) Les circulaires, directives et instructions

Dans les circulaires, directives et instructions adressées aux préfets et aux différents services, l'usage s'est développé de textes souvent longs que la plupart des interlocuteurs disent ne plus avoir le temps de lire. Il n'existe pas de règles en la matière. Les directions déconcentrées se plaignent d'être noyées sous une avalanche de documents sans que les priorités soient clairement établies et le contenu adapté aux destinataires. Chaque préfet aurait, selon le secrétaire général du gouvernement, reçu 80 000 pages de circulaires en 2012. S'il est naturel que le préfet, en sa qualité de représentant de l'État et de chacun des ministres, reçoive l'ensemble des grandes orientations, la communication, qui est désormais la règle, de la totalité des directives techniques ne peut que l'engorger et l'empêcher de discerner l'essentiel, alors qu'une transmission directe aux services opérationnels suffirait. Les critiques sont unanimes sur la longueur des circulaires qui mêlent les dispositions de principe et les dispositions techniques. Le cas d'une circulaire de 27 pages adressée aux préfets par le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture sur les prescriptions relatives aux poulaillers n'est pas exceptionnel.

Certes, une circulaire du Premier ministre du 25 février 2011, « relative aux circulaires adressées aux services déconcentrés », a défini des règles de signature et de diffusion avec un suivi mensuel. Toutefois,

¹²³ Feuille de route des services déconcentrés pour 2011-2012, 8 juin 2011.

l'intensité persistante du flux de circulaires et d'instructions contraste avec le nombre décroissant des agents chargés de les mettre en œuvre.

c) Les guides

Certains ministères techniques, mais aussi des opérateurs, publient des guides méthodologiques. Souvent, dans l'esprit des initiateurs, ils sont rédigés pour donner des références, des recommandations et des méthodes de travail respectant l'ensemble des procédures. Ils n'ont pas de caractère réglementaire. En certains cas, cette diffusion est utile aux responsables locaux, voire indispensable. Cependant, dans d'autres cas, ils peuvent empêcher les services déconcentrés d'adapter leur action au contexte local et aux demandes des usagers. Ainsi, les guides méthodologiques pour l'élaboration des schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) ont été opposés aux ARS par leurs partenaires dès lors que les agences souhaitaient s'en écarter alors même qu'ils n'avaient aucune valeur prescriptive¹²⁴.

d) La messagerie électronique

Le courriel pourrait être un vecteur moderne de transmission des instructions et le devient en partie. Toutefois, nombre d'administrations n'ont pas défini de chartes d'usage de la messagerie numérique, qu'il s'agisse de la validation des messages ou de leur nombre. Le courriel est devenu l'instrument de l'instant qui suppose une réponse immédiate. Il est trop souvent utilisé comme un instrument facile qui permet d'interroger des services déconcentrés en dehors des procédures définies. Les services locaux, aux effectifs réduits, supportent mal cette interpellation permanente, consommatrice de temps et qui les détourne de leurs missions prioritaires.

e) Les réunions

Les préfets sont régulièrement réunis à Paris au ministère de l'intérieur. La plupart des ministères réunissent régulièrement les directeurs de leurs services déconcentrés. Les directeurs de DDI, en raison du caractère interministériel de leur fonction, ne sont, sauf exception, pas réunis par le ministère fonctionnellement compétent. Ces réunions sont, de l'avis général, un élément majeur de la transmission des

¹²⁴ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*. Chapitre VIII précité. La Documentation française, septembre 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

instructions. L'importance accordée à ces réunions témoigne, en partie, de l'inadaptation des instructions adressées par écrit. Elles compensent également l'insuffisance des échanges entre responsables locaux et nationaux, induite par la complexité même de l'organisation territoriale. Elles sont, toutefois, consommatrices en temps et frais de mission. L'usage de la visio-conférence, qui les rend plus faciles et moins onéreuses, demeure peu répandu.

2 - Des méthodes d'appréciation des résultats souvent inabouties

a) Des indicateurs pas toujours pertinents

À chaque politique sont en général associés des indicateurs. En particulier, depuis la LOLF, des batteries d'indicateurs sont utilisées à l'occasion du dialogue de gestion qui, chaque année, sert de base à l'attribution des enveloppes budgétaires. L'imperfection de nombre d'indicateurs, relevée par la Cour dans plusieurs de ses rapports¹²⁵, concerne au premier chef la mesure de l'activité des services déconcentrés. Les exemples qui suivent illustrent la complexité du choix de bons indicateurs.

Le programme budgétaire 333 - *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* a initialement deux objectifs : optimiser les dépenses de fonctionnement et améliorer l'efficacité de la gestion immobilière. Chacun d'eux est assorti de deux indicateurs. Ceux-ci sont cependant contestables car les données servant à les calculer sont peu fiables. Un ratio supplémentaire a été introduit en 2013 : le délai moyen de vacance des emplois de direction dans les directions départementales interministérielles (DDI) et dans les SGAR.¹²⁶

Les ARS ont, depuis l'origine, observé que les séries d'indicateurs de gestion qui leur étaient demandés leur étaient inutiles et ne leur

¹²⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel*. Les résultats et la gestion budgétaire et le *Rapport public thématique : La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*. La Documentation française, novembre 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

¹²⁶ Pour l'immobilier, les indicateurs sont le « ratio en mètres carrés de surface utile nette par ETPT » et le ratio « dépenses d'entretien courant par mètre carré ». Pour la bureautique, les indicateurs sont le nombre de postes bureautiques par agent et la dépense bureautique. L'administration reconnaît qu'il n'existe aucune certitude, par exemple sur la donnée « poste bureautique » ou sur la donnée « dépense bureautique ». Le ratio tiré des deux données ne peut donc être fiable. (Rapport de Mme BERGER Karine, rapporteure spéciale, rapport au nom de la commission des finances, de l'économie).

permettaient pas d'avoir une idée précise de leurs activités. S'ils répondaient à des besoins de services centraux, ils n'ont pas été définis avec elles.

Dans un rapport de synthèse sur la mise en œuvre du programme administration territoriale¹²⁷, l'inspection générale de l'administration a observé que la mesure de la performance interministérielle locale se heurte aux difficultés d'évaluation des fonctions d'état-major. En particulier, au cœur du métier préfectoral, la coordination est difficile à traduire en objectifs et indicateurs. L'enchevêtrement des relations entre l'administration centrale, le niveau régional, et les directions départementales interministérielles, accroît encore la difficulté.

Le dispositif français de contrôle de la sécurité des navires, analysé par la Cour des comptes¹²⁸, montre que l'indicateur choisi pour mesurer le respect par la France de ses obligations en tant qu'État du port, à savoir le pourcentage de navires étrangers contrôlés, masquait le fait qu'une seconde obligation – celle d'un taux minimal d'inspection sur des navires considérés à risque – n'était pas respectée. L'indicateur choisi ne rendait ainsi qu'imparfaitement compte de la performance du dispositif français de contrôle.

L'une des justifications du rapprochement des services de l'emploi et de ceux chargés de l'animation économique au sein des DIRECCTE (pôle 3E) est de permettre une connaissance globale de l'activité des entreprises, de détecter les entreprises susceptibles d'une forte croissance et de les aider dans leur développement. L'un des moyens essentiels des DIRECCTE est la pratique de visites d'entreprises. Celles-ci se sont effectivement développées depuis la mise en place des DIRECCTE. Cependant, aucun indicateur n'est utilisé pour connaître les résultats concrets de ces visites, de la réalité de l'appui apporté aux entreprises et de ses effets ; aucun indicateur ne permet de le faire.

Il est difficile d'apprécier si la politique de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles atteint son objectif, car il est par nature impossible de mesurer précisément la fréquence des activités illicites. Le nombre d'indices de pratiques anticoncurrentielles (450 par an), c'est-à-dire des suspicions d'ententes recueillies par les services déconcentrés,

¹²⁷ Inspection générale de l'administration (IGA), Rapport de synthèse 2006 : *La mise en œuvre du programme administration territoriale*. La Documentation française, février 2007.

¹²⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique La sécurité des navires et des équipages : des résultats inégaux, un contrôle inadapté*. La Documentation française, décembre 2012, disponible sur www.ccomptes.fr

est suivi de manière précise, mais il ne suffit à juger ni de leur qualité, ni de l'impact des pratiques relevées sur l'économie locale.

Les contrôles de la douane sur les aides européennes au secteur viti-vinicole débouchent sur des demandes de reversement très limitées au regard des montants contrôlés. Toutefois, l'existence même des contrôles contribue à dissuader les fraudes.

Les indicateurs sont d'un maniement encore plus délicat lorsqu'il s'agit d'évaluer des politiques cogérées avec les collectivités territoriales, configuration de plus en plus fréquente. La politique de la ville, qui réunit de nombreux partenaires, ne peut s'évaluer sur la base du nombre d'immeubles démolis ou reconstruits sans prendre en compte les conditions de relogement et l'accompagnement accordés aux bénéficiaires. En outre, la défaillance de l'un des partenaires peut rejaillir sur le résultat d'ensemble, qui ne peut être imputé aux autres acteurs.

Au-delà des indicateurs, l'administration centrale devrait être en mesure de procéder à une véritable évaluation de l'efficacité des services déconcentrés et de leur organisation.

b) L'absence d'évaluation

Le Premier ministre par une circulaire du 1^{er} août 2012 avait demandé à ses ministres de lui proposer des pistes de réflexion sur l'évolution des missions et de l'organisation de l'État. Le séminaire gouvernemental du 1^{er} octobre 2012 relatif à la modernisation de l'action publique a décidé d'engager un travail d'évaluation des politiques partenariales avec l'ensemble des acteurs concernés (État, collectivités, organismes sociaux et opérateurs) pour construire une vision collective des enjeux, des finalités et des modalités de mise en œuvre de chaque politique publique ». Dans une nouvelle circulaire, le Premier ministre a annoncé le lancement de plusieurs cycles d'évaluations¹²⁹. L'ambition du gouvernement est que les trois cycles d'évaluations lancés avant la fin du premier semestre 2013 aboutissent en 2017.

¹²⁹ Circulaire du 13 janvier 2013 relative à la modernisation de l'action publique, adressée aux préfets.

B - Des techniques numériques sous-utilisées

1 - Une organisation défaillante des systèmes d'information (SI)

Les réseaux territoriaux rendent nécessaire l'existence de SI performants à trois niveaux : au sein de chacune des administrations, entre administrations et dans la relation avec les usagers.

La Cour a déjà relevé l'absence d'un SI cohérent au sein de la DGFIP. Lors de la création des DREAL, le système de l'ex-DRE a été privilégié pour des raisons budgétaires, quand bien même les outils DIREN et DRIRE étaient plus performants. Ni les DIRECCTE, ni les DDCS, DDPP ou DDCSPP ne disposent de systèmes d'information intégrés, et leur conception n'est pas encore décidée. Par ailleurs, chaque système a été conçu par et pour l'administration ou le ministère qui le finançait et qui en avait décidé la création. Certains ministères ont opté pour des logiciels libres, d'autres pour des systèmes éditeurs quand certains ne mélangent pas les deux selon leurs services. Malgré un souci d'harmonisation, le résultat en est une non-interopérabilité entre les divers systèmes et l'absence de communication entre les services. Aujourd'hui, certains agents des DDPP doivent disposer de deux ordinateurs sur leurs bureaux pour être en ligne avec deux administrations centrales. Les systèmes d'information des deux administrations fiscales, DGFIP et DGDDI, ne sont pas interopérables.

Pour ce qui concerne les directions départementales issues de la RéATE, une volonté de mutualisation interministérielle est affirmée depuis janvier 2012. Cependant, en conduisant au déploiement progressif de 96 services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication, elle risque de créer des problèmes de compatibilité avec les systèmes d'information existant dans les directions régionales et à l'échelon central.

Pour la communication avec les usagers, le choix des logiciels est pratiquement toujours laissé aux utilisateurs. Il leur revient de vérifier la compatibilité entre les systèmes utilisés par l'administration centrale et les logiciels proposés par les éditeurs. En matière de santé, une cartographie des logiciels des systèmes d'information de santé, dressée récemment par la direction générale de l'offre de soins (DGOS)¹³⁰ dénombre 506 logiciels au 12 décembre 2012, développés par

¹³⁰ Grâce à son observatoire RELIMS (référencement des éditeurs de logiciels et des intégrateurs du monde de la santé).

211 sociétés¹³¹. Assurer la cohérence entre une multiplicité de logiciels extrêmement ciblés (dossier médical, dossier de soins, recueil d'activités, facturation ou circuit du médicament) et d'autres au champ plus large provoque des retards dans les mises à jour et des coûts élevés.

La liberté du commerce et de l'industrie n'exclut pas que les caractéristiques communes garantissant une compatibilité entre les différents logiciels soient déterminés par l'administration. Chaque logiciel contient des liens fonctionnels pour ouvrir plusieurs usages.

La création d'un système d'information cohérent suppose à la fois une volonté politique forte et constante, une continuité de l'équipe chargée du programme et un effort budgétaire. La création, en 2011, d'une direction des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC) et, au sein de celle-ci, le projet d'un réseau interministériel de l'État (RIE), vise à mieux réunir les conditions nécessaires¹³². Le turnover des agents chargés de la modernisation et des systèmes d'information, et les contraintes budgétaires, sont peu propices à l'atteinte d'objectifs nécessairement ambitieux. Les retards suscitent eux-mêmes des initiatives des services, préjudiciables à la cohérence de l'ensemble. Les administrations centrales sont d'abord soucieuses de recueillir les informations dont elles ont besoin. Nombre d'agents des services déconcentrés, et, en particulier des directions départementales interministérielles, constatent qu'ils doivent remplir des tableaux Excel[®] pour répondre à des demandes particulières qu'un système performant enregistrerait automatiquement. Le temps passé à ces tâches et les coûts induits sont détournés des missions essentielles, avec des conséquences d'autant plus fortes que l'effectif des services est réduit.

2 - Un usage encore insuffisant dans les relations avec l'utilisateur

Plusieurs administrations ont réalisé des progrès considérables dans l'usage du numérique. En matière fiscale, la télédéclaration et le télépaiement sont désormais très répandus en matière d'impôt sur le revenu. La dématérialisation des échanges entre les offices notariaux et les conservations des hypothèques par Tél@ctes est généralisée depuis le 1^{er} janvier 2013. En matière de sécurité, les victimes peuvent désormais porter plainte en ligne pour des cas simples. Depuis plusieurs années, les juridictions administratives préparent la communication dématérialisée des requêtes, des mémoires et des actes de procédure, entre les

¹³¹ Rapport d'analyse des données déclarées, RELIMS, déc. 2012.

¹³² La direction interministérielle des systèmes d'information et de communication est désormais placée au sein du SGMAP.

juridictions, les avocats et les administrations. L'année 2013 devrait voir la généralisation de l'application Télérecours à tous les types de contentieux et à toutes les juridictions de cet ordre. Les gains financiers et d'effectifs sont significatifs. Dans la justice judiciaire, la généralisation de la procédure d'appel par la voie électronique, en 2013, est une étape significative, de même que l'utilisation des vidéoconférences pour la déposition des témoignages.

Toutes les possibilités sont cependant loin d'avoir été explorées : elles ne sont utilisées ni dans certains domaines de la fiscalité (pour le télépaiement des impôts locaux, la déclaration de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ou le service de l'enregistrement), ni pour une grande partie des procédures judiciaires.

La consultation des sites internet de nombreuses administrations suffit à démontrer que ce type de service demeure mal développé. Nombre de ces sites ne permettent pas d'accéder, par des liens hypertextes, à des informations complémentaires. Souvent, il n'est pas indiqué de numéro de téléphone. Le site est conçu pour livrer des informations mais aussi pour que l'administration ne soit pas dérangée en permanence par des appels téléphoniques. Ce constat est révélateur de ce que la plupart des progrès ont été conçus pour les besoins propres des administrations, et non pour les usagers. Sauf exception, les réseaux sociaux demeurent très peu utilisés.

Ces retards ont deux types de conséquences. En premier lieu, si les usagers sont de plus en plus nombreux à utiliser le numérique dans leurs relations avec l'administration, celle-ci n'a pas adapté son offre de communication. En conséquence, le support papier demeure très utilisé, et de nombreux usagers continuent à se rendre dans les locaux de l'administration pour obtenir des renseignements ou des pièces administratives, ou traiter leurs dossiers. La fréquentation des locaux de la DGFIP dans la période de déclaration annuelle des revenus est à cet égard éloquent. L'administration se trouve contrainte à maintenir un nombre élevé d'implantations physiques et des réseaux plus développés que ne le lui permettent, aujourd'hui, ses moyens. En second lieu, la sous-utilisation des techniques numériques limite la capacité de l'administration à percevoir et analyser les attentes des usagers. Certes, l'administration doit continuer à satisfaire la part, même déclinante, de la population qui, pour des raisons diverses, n'a pas accès au numérique ou ne peut pas l'utiliser. Cependant, toute réflexion sur l'implantation des services administratifs devrait désormais prendre en compte le développement potentiel des techniques numériques qui bouleversent la notion de proximité.

Les comparaisons internationales en termes de développement des techniques numériques sont assez révélatrices. Ainsi l'OCDE insiste particulièrement sur le taux d'utilisation des services publics en ligne par les particuliers. La France se retrouve au-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. A titre d'exemple, en 2011, plus de 50 % de la population n'avait jamais entendu parler du site service-public.fr, pourtant lancé en 2000 et point d'accès central pour s'informer ou effectuer des démarches administratives, et seulement un adulte sur cinq déclarait s'en être déjà servi¹³³. La France, qui semble être plutôt avancée en matière de développement des services, est en retard pour leur usage.

III - L'inadéquation entre l'organisation territoriale et l'architecture budgétaire

L'organisation budgétaire a été transformée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La Cour des comptes a souligné en 2008 « les limites rencontrées par la gestion interministérielle au plan local en raison de l'émiettement des services déconcentrés, de l'absence d'outils permettant une réelle gestion interministérielle des crédits, d'une mise en cohérence insuffisante des projets d'action stratégique de l'État (PASE) et du découpage en budgets opérationnels de programme et unités opérationnelles découlant de la mise en place de la LOLF »¹³⁴.

Le Premier ministre, dans sa réponse, déclarait partager la plupart des observations de la Cour, mais considérait que ces constats, confirmés par la préparation de la RGPP, fondaient « les orientations de la réforme de l'administration territoriale »¹³⁵. La Cour a cependant constaté en 2011 la persistance de difficultés¹³⁶.

L'organisation budgétaire n'a pas évolué depuis, l'approche territoriale de la gestion budgétaire est défaillante et le cloisonnement alors évoqué conduit à des difficultés dans la gestion financière et celle des ressources humaines.

¹³³ Note d'analyse : comment utiliser les technologies numériques pour poursuivre l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers, Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) janvier 2013.

¹³⁴ Cour des comptes, *Référé n° 51764, La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*. 19 mai 2008, disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁵ Lettre du Premier ministre du 25 septembre 2008.

¹³⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*, pp. 38 à 72, disponible sur www.ccomptes.fr

A - L'architecture budgétaire et comptable au plan territorial

1 - L'architecture budgétaire

L'article 7 de la LOLF prévoit que les crédits pour couvrir les charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères, et qu'une mission comprend un ensemble de programmes. Les crédits sont présentés, à l'intérieur d'un programme, par titres. Cette présentation est indicative, sauf pour les crédits correspondant à des dépenses de personnel qui sont assortis de plafonds d'autorisation d'emplois.

Le programme est segmenté en budgets opérationnels de programme (BOP) déclinant, sur un périmètre ou un territoire et sous l'autorité d'un « responsable de programme » (RBOP), les actions, les objectifs et les indicateurs du programme auxquels ils se rattachent. Les BOP peuvent être nationaux, régionaux, zonaux ou départementaux. En 2011, seule la DGFIP a conservé un système de BOP départementaux pour ses services déconcentrés. Les BOP zonaux existent essentiellement dans le domaine de la gendarmerie et de la police.

Les unités opérationnelles (UO) sont soit des services centraux soit des services déconcentrés régionaux ou départementaux ; elles ont pour fonction la mise en œuvre des crédits et leurs responsables ont la qualité d'ordonnateur. Il en résulte logiquement que la dépense doit, sauf exception, se faire dans le cadre de chaque mission, chacune correspondant à une grande politique publique. Or, nombre de services territoriaux regroupent des services qui dépendent de missions, quand ce n'est pas de programmes, différents.

La LOLF n'a pas modifié l'organisation de l'ordonnancement de la dépense. Le ministre est l'ordonnateur principal des crédits de son ministère et le préfet de région l'ordonnateur secondaire de droit¹³⁷, sauf certains cas. Les préfets de région donnent délégation de signature pour l'ordonnancement des crédits, même dans des domaines où ils ne sont pas compétents sur le fond, par exemple au profit du recteur pour les crédits destinés à l'action éducatrice.

La mise en place des centres de services partagés (CSP) Chorus et la réforme des assignations comptables, qui visent à mutualiser des fonctions support, accroissent la complexité du système.

¹³⁷ Décret du 29 avril 2004 modifié par le décret du 16 février 2010.

2 - Le fonctionnement des plateformes Chorus

Elles regroupent sur un même site les tâches jusqu'alors accomplies par divers services gestionnaires. Il s'agit d'une rationalisation des fonctions par une spécialisation d'agents et une limitation du nombre des licences d'utilisation. Elles reposent sur la distinction entre des ordonnateurs, maîtres de leurs décisions, et une professionnalisation de la fonction financière par la constitution d'équipes dédiées, de nature à sécuriser la qualité des données budgétaires et comptables.

Cette organisation a conduit à affecter des agents des différents services dans ces plateformes sans que les services d'origine considèrent que leurs tâches aient été diminuées. Pour certaines plateformes, le constat est davantage celui d'une juxtaposition d'agents traitant des opérations relevant de leur ancien service que d'une véritable mutualisation des fonctions. Les préfets ou leurs services soulignent de nombreuses difficultés tenant tant à la technicité du travail, à l'absence de formation adaptée et à une méconnaissance du suivi des opérations¹³⁸.

Ce mode d'organisation n'est pas achevé. Les imperfections dénoncées tiennent aux difficultés techniques maintes fois soulignées et à l'absence de formations adaptées avant l'installation progressive des plateformes.¹³⁹

Dans certains domaines, notamment les cours d'appel, la répartition entre les BOP et la localisation des plateformes Chorus soulèvent des réserves. Dans le souci de concentrer davantage la gestion des juridictions, certains premiers présidents de cours d'appel ont été désignés comme responsables de budget opérationnel de programme (RBOP) couvrant les ressorts de plusieurs autres cours d'appel. Cette organisation, contraire à la tradition d'égalité entre les chefs de cours, est mal admise, et la relation entre les services administratifs des cours d'appel « non-BOP » et les directions administratives des cours d'appel « BOP » fonctionne mal. Le ministère a dû renoncer à la mise en place de la réforme pour une partie des crédits, en 2012 et 2013. Ces difficultés illustrent la nécessaire adéquation entre l'administration territoriale et l'architecture budgétaire.

¹³⁸ Lettre du préfet de l'Essonne au préfet de la région Île-de-France, 16 juillet 2012, ou encore note de la direction des ressources humaines et des affaires financière et immobilières de la préfecture de Loire-Atlantique.

¹³⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*. Chorus et les systèmes d'information financière de l'État. La Documentation française, février 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

Le système Chorus avait, entre autres objectifs, celui de faciliter le pilotage de l'exécution territoriale du budget de l'État. Il y contribue pour l'instant, mais la connaissance de l'ensemble des opérations budgétaires de l'État réalisées sur un territoire donné nécessite des récolements sur plusieurs plateformes, alors qu'elle est indispensable au regard des nouvelles responsabilités des préfets de région.

B - Un cloisonnement excessif

La LOLF a posé des principes et déterminé une architecture. Ses modalités d'application ont été influencées par le choix du système informatique retenu, et les administrations centrales l'appliquent dans des conditions qui ne sont pas toujours conformes à son esprit sinon à sa lettre. Le Premier ministre indiquait que la LOLF exigeait « une autre conception des relations entre administrations centrales et services déconcentrés. Il convient de reconnaître que, dans la plupart des cas, le dispositif de déconcentration institué s'est révélé formel et n'a pas empêché le retour, sous une autre forme, du tropisme de concentration, en administration centrale, de décisions jusqu'au niveau de détails, dans les répartitions budgétaires et l'emploi des crédits »¹⁴⁰. Les BOP sont trop nombreux et cloisonnés.

1 - Une multiplicité de BOP

En 2007, le nombre total de BOP centraux et déconcentrés était de 2 165, dont 1 874 territoriaux. En 2008 ces chiffres avaient été ramenés respectivement à 1918 et 1595. Ce nombre a encore diminué depuis, pour être ramené à 1014. Il demeure toutefois excessif en termes de simplicité de gestion et de cohérence de la nomenclature budgétaire.

La DGFIP est encore organisée en BOP départementaux. Cette fragmentation limite la possibilité de redéploiement des crédits.

Le nombre élevé de BOP que doivent gérer certaines directions départementales traduit, pour partie, la complexité et, parfois, l'hétérogénéité de celles-ci. La direction départementale des territoires (DDT) de la Haute-Vienne gère des crédits relevant de 15 BOP différents. Les dispositifs d'arbitrage sont complexes. La délégation des crédits par l'administration centrale en plusieurs temps complique la tâche des gestionnaires locaux. À la suite de la mise en place du BOP 333, dont le préfet de région est responsable, le préfet de département est responsable

¹⁴⁰ Lettre précitée du 25 septembre 2008.

pour l'action 2 (crédits immobiliers à la charge de l'occupant), et chaque échelon départemental interministériel est responsable pour l'action 1 (moyens de fonctionnement courant) et est unité opérationnelle (UO). Pour la détermination des crédits dont dispose la DDT, les arbitrages sont effectués par la DREAL pour les crédits du ministère de l'écologie, par la DRAAF pour les crédits du ministère de l'agriculture, et en pré-CAR pour les crédits du BOP 333. En revanche, chaque direction dispose d'un droit de tirage dans les crédits alloués à l'unité opérationnelle (UO) (crédits immobiliers). Certaines directions ont consommé leurs crédits au-delà de leurs droits de tirage, entraînant le blocage des autres et le paiement d'intérêts moratoires. Certes, une meilleure utilisation des fonctionnalités de Chorus permettrait de surmonter les critiques formulées. Encore faut-il que les agents aient été formés et que leur rotation soit limitée.

La DDCSPP de ce même département gère des crédits relevant de dix BOP. Certaines DDCSPP en gèrent jusqu'à seize.

2 - Un cloisonnement financier et opérationnel

Dès 2006, les préfets ont reproché à la mise en œuvre de la LOLF sa logique verticale, en « tuyaux d'orgue », contraire à la logique horizontale qu'ils promouvaient et à la nouvelle organisation des services déconcentrés de l'État¹⁴¹.

La participation accrue des préfets de région, appelés à donner leur avis en comité d'administration régional (CAR) sur les BOP qui y sont présentés, reste sans conséquence : seuls les BOP régionaux les plus importants y sont présentés. Les responsables de programme ne tiennent souvent pas compte de leur avis. Dans une période de réduction de crédits, une démarche inverse supposerait que l'administration centrale fasse confiance aux administrateurs locaux pour qu'ils suggèrent eux-mêmes les suppressions de crédits et que les préfets et les directeurs locaux acceptent eux-mêmes de jouer ce rôle. L'enquête de la Cour a montré que la demande présentée par les services déconcentrés à leur administration centrale, la signature du préfet et un avis du contrôleur budgétaire local formaient un enchevêtrement de procédures dont la portée finale est limitée.

¹⁴¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*. La Documentation française, octobre 2011, pp. 38 à 72, disponible sur www.ccomptes.fr

La rigidité des BOP est partout dénoncée comme interdisant des redéploiements en fonction des priorités locales.

3 - Des personnels gérés en tuyaux d'orgue

Les programmes comportent des objectifs et des moyens. Parmi ceux-ci, les ressources humaines prennent une part importante, du fait de la liaison entre plafond d'emplois et crédits budgétaires affectés au personnel. La capacité de gestion et d'organisation des directeurs de services déconcentrés est limitée par le fait qu'ils ne peuvent redéployer les crédits et les effectifs entre services dépendant de BOP différents (par exemple, entre services en sous-effectif et services en sureffectif). Ce constat a été dressé dans le rapport commun de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des services (IGA-IGS) traitant de « l'extrême difficulté à redéployer les agents au sein d'un même service, en raison de leur imputation sur un programme différent ».

Dans le cas de la DREAL et des DDT de Poitou-Charentes, les sureffectifs des services implantés en Charente et Charente-Maritime ont pu partiellement suppléer au sous-effectif constaté dans les Deux-Sèvres. Ce mouvement n'a été possible que du fait qu'il s'effectuait à l'intérieur du même BOP (le BOP 297).

Les possibilités de mutations entre BOP, si elles existent théoriquement, sont en fait limitées et compliquées. Or l'un des bénéfices supposés de l'interministérialité au niveau départemental était justement que les agents puissent passer d'un service à un autre sans obligation de mobilité géographique. La RéATE était présentée comme pouvant offrir la possibilité de déroulement de carrière et devant rassurer les personnels sur la richesse des parcours professionnels résultant de la réforme. La mobilité est toutefois d'une complexité inacceptable, pour les agents et pour les responsables, avec une centralisation des décisions et un fonctionnement vertical qui renforcent l'attachement des agents à leur administration ou service d'origine par la crainte d'une impossibilité de retour. Le nombre élevé de BOP et l'hétérogénéité de certains services accroissent les difficultés.

C - Des assouplissements limités

La pratique actuelle du dialogue de gestion présente des insuffisances et les assouplissements apportés jusqu'ici n'ont eu qu'une portée limitée.

1 - Le dialogue de gestion

Le dialogue de gestion constitue un élément-clé de la relation entre administration centrale et directions régionales. Il doit permettre à la fois de fixer les objectifs et de déterminer les moyens affectés. Au niveau départemental, les enquêtes de la Cour montrent que, pour dégager des marges de manœuvre et assurer à leurs services les moyens de remplir leurs missions, les préfets de département s'impliquent dans le dialogue de gestion pour anticiper et pallier la réduction de crédits. Ils s'appuient sur les directeurs départementaux en amont du dialogue de gestion, pour relayer leurs positions auprès des directeurs régionaux, et sur le préfet de région, qui est le garant en dernier ressort de l'affectation des moyens entre les départements.

Cependant, le dialogue de gestion est plus souvent ressenti comme une démarche formelle plutôt qu'un vrai moment d'écoute et de prise en compte des responsables régionaux. En effet, en période de réduction de crédits et de moyens, son objet ne peut être que limité, sauf à profiter de ce dialogue pour ne pas traiter des seuls aspects budgétaires et le mettre à profit pour dégager les priorités nationales à transcrire en région. Dans les faits, le dialogue de gestion n'est souvent pas l'occasion d'apprécier et de réguler l'adéquation des missions aux moyens.

Ce système consomme le temps et l'énergie des services, au détriment de leurs missions. La lourdeur du processus est aggravée dans les directions interministérielles par le fait qu'il est enserré dans des modalités et calendriers différents selon les ministères. En outre, les fortes contraintes budgétaires actuelles conduisent les responsables de programmes à flécher les crédits qu'ils délèguent aux responsables de budget opérationnel de programme (BOP), et indirectement à ceux des d'unité opérationnelle (UO).

Les préfets soulignent, comme les directeurs régionaux, le déséquilibre qui caractérise la négociation budgétaire entre les services territoriaux et leur administration centrale. Les préfets de région se considèrent comme insuffisamment associés à la préparation budgétaire.

2 - Les limites des assouplissements

La RéATE repose sur la responsabilisation des gestionnaires et la souplesse de l'articulation entre les différents niveaux d'administration dans un rôle bien défini pour chacun : aux services déconcentrés d'adapter aux territoires les prescriptions nationales.

Les redéploiements de crédits sont exceptionnels et ne sont pratiqués que pour répondre à des situations critiques. Ce fonctionnement

manque de rationalité puisqu'il consiste à distribuer une partie des crédits de l'État en fonction d'une mauvaise programmation initiale des crédits ou de dysfonctionnements dans la gestion locale.

La ramification de l'architecture budgétaire jusqu'au niveau départemental accentue les effets de cloisonnement.

CONCLUSION

Les réformes ont été menées avec l'ambition d'une mise en œuvre rapide, qui n'a pu s'accompagner d'une réflexion suffisante sur la nature des missions à conduire. La gouvernance, dans toutes ses dimensions, n'a pas été au centre des préoccupations.

Les modes de pilotage ont, certes, connu des évolutions profondes dans les dernières années. Des structures spécifiques ont été créées pour mieux l'organiser, d'autres ont été renforcées. Dans plusieurs administrations, une structuration au niveau régional, ou interrégional, a facilité l'animation des services déconcentrés.

Cependant, la chaîne de transmission des informations et des instructions présente, en nombre de cas, de fortes imperfections, tant entre les administrations centrales et déconcentrées qu'entre les entités territoriales elles-mêmes. L'architecture administrative d'ensemble et celle de certains services territoriaux ne sont pas de nature à favoriser une gouvernance efficace. La nécessaire différence des modes de gouvernance entre fonctions régaliennes et politiques publiques partagées n'a pas été pleinement prise en compte.

Les méthodes d'appréciation de l'efficacité de l'organisation territoriale mise en place restent inabouties. Sauf exception, il n'existe pas d'indicateurs pertinents pour apprécier l'efficacité des services territoriaux, et encore moins d'indicateurs transverses à plusieurs services, voire à un ensemble plus large de partenaires. La répartition des moyens ne s'appuie pas sur des méthodes adaptées. Les systèmes d'information sont trop fragmentés. La nécessité de donner une priorité absolue à l'élaboration de systèmes d'information globaux est impérieuse.

Les moyens et les méthodes de gouvernance sont insuffisamment adaptés au contexte actuel. Trop nombreuses, les instructions et circulaires envoyées par les administrations centrales ne permettent pas la priorisation des actions à mener. Les modes de communication ne tirent pas le plein parti des potentialités offertes par les technologies numériques qui demeurent également sous-exploitées à l'égard des usagers. Ceci limite la capacité de l'administration, malgré l'importance de ses réseaux locaux, à percevoir les besoins des usagers.

L'administration ne parvient pas à adapter l'architecture budgétaire issue de la LOLF à l'organisation territoriale de l'État : les budgets opérationnels de programme sont très nombreux et cloisonnés, de sorte que les effectifs et les moyens ne peuvent pas être redéployés au sein d'une même entité opérationnelle. Les assouplissements ont été limités.

Chapitre IV

Une gestion des ressources humaines inadaptée

Les réformes intervenues ces dernières années ont réorganisé des parties importantes de l'administration tantôt par scission tantôt par adjonction, et en redistribuant des agents entre les niveaux départementaux, régionaux et interrégionaux. Certains agents des services déconcentrés de l'État ont été affectés à des opérateurs tels que les ARS. D'autres, à l'inverse, ont été rapatriés des opérateurs vers des services déconcentrés, comme les agents de l'ACSé vers les DRJSCS.

Dans un contexte de forte évolution des structures et de baisse du nombre des agents de beaucoup d'administrations, la connaissance des effectifs, de leur répartition sur le territoire et de leur qualification est fondamentale pour apprécier la capacité des services territoriaux à remplir leurs missions. Même si les incidences de la RGPP ne sont pas exactement connues et le contenu de la modernisation de l'action publique (MAP), annoncée en décembre 2012, pas encore clairement défini, les réductions d'effectifs intervenues et celles qui sont programmées pour la période 2013-2015 auront des conséquences profondes sur le fonctionnement et la viabilité d'une part importante des services. Enfin, en regroupant des agents d'origines différentes, mais aussi, parfois, de cultures et de missions éloignées, les réorganisations posent des problèmes d'harmonisation des conditions d'emploi et des règles de gestion qui ne sont sans conséquence, ni sur le fonctionnement

d'ensemble de l'administration territoriale, ni sur la compréhension et l'adhésion des agents de l'État aux réformes.

Ces questions se posent de manière différente selon les administrations, et notamment selon qu'il s'agit de services entrant dans le champ de la RéATE ou restés hors de ce périmètre. Elles ont également des acuités différentes selon les effectifs des administrations concernées et le degré de technicité de leurs missions.

I - Une connaissance insuffisante des effectifs et de leur répartition

En 2010, la fonction publique d'État (FPE) comptait 2,307 millions d'agents dont 1,888 millions (81,8 %) pour l'ensemble des services ministériels et 392 364 dans les établissements publics nationaux ne participant pas à des activités industrielles ou commerciales. L'emploi public de l'État représentait alors 44 % des 5,23 millions d'agents que totalisent les trois fonctions publiques, État, territoriale (FPT) et hospitalière (FPH)¹⁴². La même année, les effectifs entrant dans le champ du présent rapport, c'est-à-dire hors personnel enseignant et ministère de la défense étaient, on l'a vu, de l'ordre de 900 000.

La fiabilité du nombre d'agents tant au niveau national que par ministère et par service serait nécessaire pour apprécier les perspectives d'évolution du coût de la masse salariale et les conséquences des réformes.

Cependant, compliquée par l'existence d'une grande multiplicité de services et d'opérateurs, la connaissance des effectifs de l'État est très imparfaite. La Cour a déjà constaté les limites des informations disponibles, en termes tant de connaissance des effectifs¹⁴³ que de pilotage de la masse salariale. La généralisation d'un service unique d'information des ressources humaines (SIRH) par ministère et le raccordement progressif à l'opérateur national de paie (ONP) devraient contribuer à améliorer la qualité des informations, mais les liens entre les deux ne seront pas opérationnels avant quelques années.

¹⁴² Direction générale de l'administration et de la fonction publique : *Rapport annuel 2012*. L'état de la fonction publique : politique et pratiques de ressources humaines. La Documentation française 2012, 572 p.

¹⁴³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les effectifs de l'État : un état des lieux*. La Documentation française, décembre 2009, disponible sur www.ccomptes.fr

Les effectifs ne sont connus avec précision ni au niveau national, ni au niveau déconcentré.

A - Une méconnaissance au niveau central

1 - Une méthodologie inadaptée

Les instruments de pilotage de la politique des ressources humaines sont les schémas d'emploi pour l'année en cours, les plafonds d'emplois pour les deux années suivantes et la ventilation des agents par BOP. La direction du budget évalue les dépenses en combinant ces deux dernières données, qui conduisent à un volume de crédits inscrits dans les prévisions de la loi de finances initiale.

Les plafonds d'emplois sont des plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État et les effectifs maximaux pouvant être atteints, en ETPT, par BOP au niveau national ou régional. Ils ne correspondent pas aux effectifs réels, qui traduisent, eux, les postes de travail effectivement recensés dans les services et occupés par un agent. L'enquête de la Cour montre que certains ministères, comme la culture et la justice, répartissent entre leurs services des effectifs qui représentent un total supérieur à leurs plafonds d'emplois, et aboutissent donc inévitablement à ce que des postes demeurent vacants, ce qui est trompeur pour les responsables locaux.

Dans la pratique, les administrations comptent les effectifs de manière différente : parfois en ETPT, mais parfois en ETP et parfois en effectifs physiques (EP).

La différence entre les effectifs cibles, c'est-à-dire les effectifs théoriques et en ETPT, et les agents effectivement présents, est difficile à chiffrer avec précision. En outre, des écarts entre ETPT-cibles et ETP réels résultent également des vacances d'emplois calculées sur l'année de référence (un départ en retraite au 1^{er} mars qui n'est remplacé que le 1^{er} septembre compte pour 0,5 ETPT- cible mais pour 1 ETP réel). Les agents à temps partiel sont comptabilisés à hauteur de leur temps partiel dans les ETPT- cibles, mais à hauteur d'un ETP réel.

Ni le secrétariat général du gouvernement (SGG), ni le ministère de l'intérieur, ni la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ni la direction du budget, c'est-à-dire les instances chargées du pilotage central des ressources humaines, ne sont en mesure

d'indiquer la répartition précise des agents sur le territoire, globalement comme entre les différents échelons territoriaux et selon leurs missions¹⁴⁴.

L'INSEE produit un taux d'administration qui rapporte le nombre de postes de travail d'agents de la fonction publique d'État au nombre d'habitants. Toutefois, les chiffres ne sont publiés que deux ans après la période de référence. Ils ne tiennent pas compte de la présence sur le territoire de services à compétence nationale¹⁴⁵. De ce fait, le taux publié n'est pas représentatif du nombre d'agents des services déconcentrés par rapport à la population. Dans les départements chefs-lieux de région, les chiffres ne distinguent pas entre les directions régionales et les directions départementales. Le rapport annuel de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) sur l'état de la fonction publique reproduit ces données.

En ce qui concerne les emplois publics, la méthodologie de l'INSEE est fondée sur les communes. Les statistiques qu'il établit ne permettent donc pas de connaître, par exemple, le nombre de fonctionnaires dans les zones urbaines sensibles (ZUS). En effet, celles-ci sont des fractions de communes, et aucune ZUS n'est composée d'une commune entière ou d'un regroupement de communes. La méthode utilisée par l'INSEE ne permet pas non plus de connaître les effectifs affectés à des unités interrégionales ou infradépartementale, ni de les isoler.

Les données des fichiers de paie ne renseignent pas sur la localisation du service d'affectation de l'agent.

Les chiffres énoncés dans le projet annuel de performances (PAP) et le rapport annuel de performances (RAP) de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* ne correspondent pas aux résultats de l'enquête du secrétariat général du gouvernement (SGG).

2 - Des chiffres approximatifs

Au-delà des incertitudes, les données disponibles font notamment ressortir trois réalités importantes.

¹⁴⁴ Les chiffres d'une note d'octobre 2012 transmise par le secrétaire général du gouvernement (SGG) ne coïncident pas avec les chiffres recueillis par la Cour.

¹⁴⁵ Par exemple, le service des pensions, implanté à Nantes, est un service national et majore le taux apparent d'administrations en Loire-Atlantique.

En premier lieu, les données de l'INSEE retraitées par la DGAFP, sous réserve de certaines erreurs¹⁴⁶ ou de certains écarts de périmètre avec les documents budgétaires, montrent que, hors champ de l'éducation nationale, de l'ordre de 94 % des effectifs des ministères civils¹⁴⁷ sont affectés dans les services déconcentrés.

Tableau n° 5 : effectifs physiques en administration centrale (AC) et services déconcentrés (SD) aux 31 décembre 2007 à 2010

	2007			2008			2010		
	AC	SD	TOTAL	AC	SD	TOTAL	AC	SD	TOTAL
Agriculture	2 432	16 164	18 596	2 392	15 742	18 134	2 184	13 170	15 354
Culture	3 379	2 973	6 352	3 622	2 651	6 273	3 151	2 279	5 430
Économie, finances et industrie	13 492	159 569	173 061	12 919	153 948	166 867	13 849	133 632	147 481
Équipement et Ecologie	6 226	95 949	102 175	6 782	72 442	79 224	6 689	59 430	66 119
Justice	3 696	70 817	74 513	3 641	71 976	75 617	3 488	67 869	71 357
Ministères sociaux	5 091	29 589	34 680	4 431	28 620	33 051	4 042	17 650	21 692
Services du Premier ministre	3 553	3 767	7 320	3 743	3 831	7 574	5 386	4 274	9 660

Sources : Siasp¹⁴⁸, INSEE. Traitement DGAFP¹⁴⁹, département des études et de la statistique. Champ : hors SCN¹⁵⁰, EPLE¹⁵¹ et EPA¹⁵²

En deuxième lieu, les effectifs des services déconcentrés ont baissé de l'ordre de 11 % entre 2007 et 2010. Cette diminution tient, à la fois, à des réductions d'effectifs et à la sortie de certains agents des services déconcentrés vers des opérateurs ou vers des collectivités

¹⁴⁶ Certains services à compétence nationale ne sont pas recensés ou le sont dans une autre catégorie.

¹⁴⁷ Hors établissement public administratif (EPA) et établissement public local d'enseignement (EPL), mais en englobant les administrations centrales, les services à compétence nationale et les services déconcentrés.

¹⁴⁸ Système d'information sur les agents des services publics.

¹⁴⁹ Direction générale de l'administration de la fonction publique.

¹⁵⁰ Service à compétence nationale.

¹⁵¹ Établissement public local d'enseignement.

¹⁵² Établissement public administratif.

territoriales. Elle traduit, cependant, une baisse du poids global des services déconcentrés dans les régions et les départements.

Enfin, au-delà de la réduction globale des effectifs, le niveau de qualification de la fonction publique d'État s'est progressivement élevé. La part des agents de catégorie A est passée en dix ans, de 2000 à 2010, de 49,4 % à 63,4 %. Tableau n° 6 : effectifs des titulaires de la fonction publique de l'État par catégorie hiérarchique aux 31 décembre 2000 et 2010

	Ministères			EPA			Total		
	2000 (%)	2010 (%)	Évolution (en points)	2000 (%)	2010 (%)	Évolution (en points)	2000 (%)	2010 (%)	Évolution (en points)
Catégorie A	49,20	63,70	14,50	53,40	60,50	7,10	49,40	63,40	14,00
Catégorie B	19,80	19,70	-0,20	23,30	16,90	-6,40	20,00	19,40	-0,60
Catégorie C	31,00	16,20	-14,70	23,30	21,80	-1,50	30,70	16,80	-13,80
Catégorie indéterminée	0,00	0,40	0,40	0,00	0,80	0,80	0,00	0,50	0,50
Total	100,00	100,00		100,00	100,00		100,00	100,00	

Sources : Force de gendarmerie européenne (FGE), système d'information sur les agents des services publics (SIASP), INSEE. Traitement direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), département des études et des statistiques. Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors emplois aidés. France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger)

Le constat vaut pour chacun des ministères. Il est parfois très marqué, comme le fait ressortir le tableau suivant présentant la structure des emplois du ministère de l'écologie de 2007 à 2010.

Tableau n° 7 : structure des emplois du ministère de l'écologie de 2007 à 2010 (en ETPE)

ETPE	Bilan social 2007	Bilan social 2008	Bilan social 2009	Bilan social 2010	Variation 2008 - 2010
A	10 671	10 716	11 992	11 217	501,00
B	23 257	20 585	20 876	19 434	-1 151
C	47 002	28 758	25 627	22 740	-6 018
OPA*	7 665	7 341	7 217	6 841	-500,00
TOTAL	88 595	67 401	65 712	60 232	-7 169

Sources : Bilans sociaux 2007 à 2010

*OPA : ouvriers des parcs et ateliers

En revanche, les données disponibles ne permettent pas de déterminer si la diminution des effectifs a été ou non plus rapide dans les services déconcentrés qu'en administration centrale. La DGAFP fournit les chiffres retracés dans le tableau ci-dessous. Cependant, les biais introduits par les changements de périmètre sont, en réalité, si importants qu'ils ôtent toute signification à ces résultats¹⁵³.

Tableau n° 8 : évolution des effectifs physiques en administration centrale (AC) et services déconcentrés (SD), 2007-2010

	Évolution AC		Évolution SD	
	ETP	%	ETP	%
Agriculture	-248,00	-10,20	-2 994,00	-18,50
Culture	-228,00	-6,70	-694,00	-23,30
Économie, finances et industrie	357,00	2,60	-25 937,00	-16,30
Équipement et écologie	463,00	7,40	-36 519,00	-38,10
Justice	-208,00	-5,60	-2 948,00	-4,20
Ministères sociaux	-1 049,00	-20,60	-11 939,00	-40,30
Services du premier ministre	1 833,00	51,60	507,00	13,50

Sources : Siasp, INSEE. Traitement DGAFP, département des études et de la statistique. Champ : hors SCN, EPLE et EPA

Les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP) ne renseignent pas sur la répartition des effectifs des programmes au plan central et des effectifs en services déconcentrés, ce qui tient parfois, mais pas toujours, au caractère interdirectionnel voire

¹⁵³ Par exemple, pour les ministères sociaux, constitution des ARS qui ont repris une part importante des effectifs des directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) et des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ; pour le ministère de l'écologie, suppression de l'ingénierie publique et transfert des parcs et ateliers aux collectivités territoriales ; pour le ministère chargé de la culture, sortie des services régionaux de l'inventaire des DRAC et intégration de la direction du développement des médias, précédemment rattachée au premier ministre.

interministériel de certains programmes. Les bilans sociaux des ministères ne fournissent pas toujours ce type d'informations¹⁵⁴, et encore moins de manière continue.

C'est seulement dans certains cas, notamment lorsqu'une direction ministérielle dispose en propre de services déconcentrés, que les évolutions respectives, au plan central et au niveau territorial, peuvent être mesurées. Ainsi, entre 2007 et 2012, les suppressions d'emplois à la DGFIP ont touché 10,6 % des effectifs des directions territoriales et (11 388 emplois supprimés entre 2008 et 2012 sur un total de 107 098 emplois en 2007), 5 % des directions spécialisées et 6,6 % des services centraux. L'administration centrale a supprimé 275 postes entre 2007 et 2012, passant de 4 173 à 3 898 emplois.

Tableau n° 9 : DGFIP, répartition des emplois implantés et des suppressions d'emplois entre directions territoriales, directions spécialisées et services centraux – Évolution 2008-2012 (effectifs physiques)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL des suppressions d'emplois	TOTAL % suppressions d'emplois
Direction territoriales	107 098	104 996	102 701	100 243	97 911	95 710	- 11 388	- 0,11
Directions spécialisées	12 279	12 081	12 025	11 976	11 843	11 671	- 608,00	- 0,05
Services centraux	4 173	4 155	4 106	4 044	3 966	3 898	- 275,00	- 0,07
TOTAL	123 550	121 202	118 832	116 263	113 700	111 279	- 12 271	- 0,10

Source : direction générale des finances publiques

*Ces données intègrent les transferts d'emplois liés aux modifications de périmètre

Déjà réduit, le nombre des médecins inspecteurs de santé publique est passé de 381 en 2007, dans les anciennes DRASS et DDASS, à 323 en 2012 dans les ARS. Il est demeuré pratiquement stable, durant la même période, pour l'administration centrale (58 en 2007 contre 56 en 2012).

¹⁵⁴ En outre, les renseignements sont parfois donnés pour une année, mais pas les autres années. Le bilan social des ministères sociaux pour 2011 fournit la répartition par corps entre l'administration centrale, les services déconcentrés et les ARS, mais il n'en est pas de même pour les autres années.

B - Une connaissance lacunaire au niveau territorial

Les échelons territoriaux, plus proches du terrain, devraient disposer d'une meilleure connaissance des effectifs. La réalité diffère selon les régions et, en particulier, la connaissance des effectifs par métier n'est guère meilleure à l'échelon territorial qu'au niveau central.

1 - Une diversité selon les régions administratives

Le ministre de l'intérieur avait demandé aux préfets, en 2010¹⁵⁵, de procéder à un recensement des agents exerçant sous leur autorité. Tous ne l'ont pas fait. Parmi ceux qui l'ont réalisé, certains ont dressé un tableau en effectifs réels, notamment Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, et Pays de la Loire. Ils se sont largement appuyés sur les plateformes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH). Sous réserve de ces exceptions la connaissance de l'emploi public dans une région est très fragmentaire. Les plateformes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH) rencontrent des difficultés pour connaître les effectifs des établissements nationaux ou interrégionaux, ceux-ci n'étant pas portés par des responsables de budget opérationnel de programme (RBOP) régionaux. Les services qui ne sont pas sous l'autorité du préfet ne présentent pas leurs BOP supports en comité d'action régionale (CAR). Une très grande inégalité existe entre les plateformes régionales.

Les informations recensées ne sont pas toujours présentées sous un format homogène. En Pays de la Loire, a été développé un outil de cartographie permettant de connaître la localisation des agents de l'État sur un territoire donné : agents des préfectures, du rectorat, de la Direction régionales des finances publiques (DRFiP) et de la défense. En Haute-Normandie sont recensés, outre les services placés sous l'autorité du préfet, la justice, les services judiciaires, l'administration pénitentiaire, la police, la gendarmerie, les douanes, et les professeurs des établissements privés sous contrat, de l'enseignement supérieur, de l'enseignement agricole.

¹⁵⁵ Décret n° 2010-146 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements du 16 février 2010.

Tableau n° 10 : chiffres issus de l'enquête du secrétariat général du gouvernement

Régions	ETPT Plafonds d'emplois	ETP Fonctions support	% fonctions support
Rhône-Alpes	8 898	3 010	0,34
Nord-Pas-de-Calais	3 826	325	0,09
Centre	3 996	572	0,14
Pays de la Loire	4 652	582	0,13
Picardie	2 751	476	0,17

Source : enquête du secrétariat général du gouvernement (SGG) – tableau Cour des comptes

Les difficultés, pour les plateformes des ressources humaines (PFRH), de recueillir l'ensemble des données concernant les effectifs et les métiers les conduisent à fournir des réponses disparates aux questions concernant les agents affectés à des fonctions support au regard des plafonds d'emplois.

À ces sources de difficultés s'ajoute l'absence de continuité dans l'élaboration des tableaux.

En définitive, si les recensements effectués dans certaines régions traduisent un progrès, ils ne sont comparables ni dans l'espace ni dans le temps.

2 - Un progrès apporté par la création des plateformes régionales de ressources humaines

Créées en 2009 auprès des SGAR, les plateformes interministérielles de gestion des ressources humaines (PFRH) sont rattachées à la direction des services administratifs et financiers (DSAF) des services du premier ministre, au SGG et à la DGAFP. Il leur a été demandé de dresser un plan de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH). Elles se sont heurtées à deux difficultés. En premier lieu, celle de connaître les effectifs actuels, surtout dans les champs non couverts par la RéATE, en second lieu, l'absence de fixation d'un cadre pour l'établissement de ce plan de GPRH.

Leur champ d'intervention varie selon les régions, parfois limité au périmètre RéATE, parfois étendu au-delà. Les responsables soulignent que la démarche régionale de GPRH trouve deux limites :

- une approche verticale de la gestion ressource humaine qui continue de primer, ce qui se traduit par une marge de manœuvre quasi inexistante laissée au niveau local ;
- la contraction des effectifs, qui conduit à supprimer des postes en fonction des contraintes budgétaires immédiates, au détriment d'une réflexion globale et anticipée sur la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences (GPEC).

La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences reste encore très embryonnaire dans les services déconcentrés faute d'une connaissance des effectifs, de leur évolution à prévoir, et de celle des missions à remplir. La GPEC consiste, après avoir défini les missions à exercer, à définir les moyens humains à mettre en place avec les qualifications nécessaires, en déterminant les formations à organiser pour parvenir à l'adéquation des moyens humains aux missions. C'est donc se donner la possibilité de reconvertir des agents, d'en muter ou d'en attirer. En aucun cas les plateformes des ressources humaines (PFRH) n'ont les capacités de remplir un tel objectif.

3 - Une connaissance limitée des métiers

Le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) est un outil d'information et de communication par lequel l'État a souhaité identifier les emplois et les compétences lui permettant d'assurer ses missions. Trois types de fonctions sont reconnus : les fonctions opérationnelles, de pilotage et de support. Au regard des incitations à la mutualisation, en principe plus facile pour les fonctions support, il est important de les distinguer clairement. Créé en 2006, ce répertoire ministériel, tenu par la DGAFP, décrivait alors 236 métiers. En 2011, lors de sa quatrième édition, 261 « emplois-référence » ont été décrits, répartis au sein de 26 domaines fonctionnels. Chaque ministère doit élaborer ou actualiser son propre référentiel en correspondance avec les emplois-référence du RIME. L'enquête de la Cour a montré que chaque service a, en fait, adopté sa propre définition des fonctions support malgré la définition précise de celles-ci, fixée par une note du SGG datée du 20 février 2012. Certains ont choisi une approche fondée sur le RIME, mais d'autres ont privilégié leur propre organisation.

À ce jour, on ne connaît donc pas globalement la part de la baisse des fonctions support dans la réduction des effectifs des dernières années. Ainsi, il est impossible de connaître les gains d'ETP réalisés grâce à la mise en place de Chorus, ni le nombre d'ETP prélevés pour créer les différentes plateformes.

Même la référence au répertoire RIME n'est pas une garantie absolue. Le SGAR de PACA précisait que les agents chargés de la gestion des fonds européens sont considérés non comme des gestionnaires mais comme des responsables de projets¹⁵⁶. Chaque SGAR a répondu selon des critères qui lui étaient propres.

Il n'est pas possible de savoir si, dans les services déconcentrés, les baisses d'effectifs ont, ou non, affecté plus lourdement les fonctions support, les fonctions de pilotage ou les fonctions opérationnelles.

II - MAP et RGPP : le poids des contraintes budgétaires

Les deux réformes engagées successivement pour améliorer l'efficacité des politiques publiques, la RGPP et la MAP, ont été fortement marquées par le contexte de réduction des effectifs.

A - Les incidences de la RGPP

Initiée en 2008, la RGPP s'est poursuivie jusqu'en 2012. La mise en œuvre administrative des réformes a fait l'objet d'un suivi régulier. En revanche, aucun bilan n'a été publié quant à son impact sur les effectifs territoriaux, la répartition des baisses d'effectifs entre les types de fonctions de l'État, celle des agents entre les échelons régionaux et départementaux, ou l'impact de la réduction des effectifs sur l'exécution des missions par les services déconcentrés.

Lors des enquêtes de la Cour sur place, les responsables locaux ont souvent affirmé que le bon fonctionnement de leurs services résisterait à une année supplémentaire de réduction des effectifs, mais que, au-delà, les difficultés s'accroîtraient très fortement. Cette impression peut s'expliquer par le fait que toute unité comporte des postes vacants, et que, en conséquence, la suppression des premiers postes budgétaires correspondants n'affecte pas les capacités réelles du service ; la prolongation d'une politique de réduction toucherait les postes déjà occupés, et pourrait donc porter atteinte à la bonne conduite des missions.

Dans certains services, des missions ne sont déjà plus réellement assurées, comme en matière d'urbanisme. Les DDT, qui instruisent les

¹⁵⁶ Les agents chargés du contrôle de ces mêmes fonds relèvent du domaine du contrôle.

demandes de permis de construire pour le compte des maires, n'ont plus les moyens d'une instruction réelle et s'orientent, de manière privilégiée, dans la voie de l'accord tacite. La RGPP, sauf dans quelques domaines et contrairement à ce qui avait été prévu, n'a pas assorti les réductions d'effectifs et la réorganisation des services d'une réflexion sur les missions. Dans la mise en place de la RéATE, ce qui devait constituer le second volet de la RGPP a été assez largement perdu de vue, ce qui explique qu'elle ait été souvent ressentie comme ayant d'abord un objectif budgétaire.

Après avoir augmenté dans les périodes antérieures, la fonction publique d'État a ensuite diminué, et la tendance s'est progressivement accentuée, notamment à partir de la mise en œuvre de la RGPP : - 0,9 % en 2005, - 1,8 % en 2006, - 3,5 % en 2007, - 3,9 % en 2009. La baisse des effectifs de l'État a plusieurs causes : la décentralisation, le transfert vers des opérateurs ou encore l'abandon de quelques missions, notamment l'ingénierie publique. La création de la DGFIP s'est accompagnée de la suppression de 22 350 emplois en six ans¹⁵⁷, mais en prolongement d'une tendance engagée en 2006¹⁵⁸. Selon un rapport sénatorial de juin 2011¹⁵⁹, la réduction et la réorganisation du champ de l'ingénierie concurrentielle s'accompagnent de la suppression de 3 000 ETP entre 2000 et 2011 pour le ministère de l'Ecologie et de 1 200 ETP pour le ministère de l'agriculture. Cette mesure rentrait dans le champ de la RGPP.

Le principe de la restitution aux fonctionnaires de la moitié des économies réalisées grâce au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, sous forme de mesures catégorielles, avait été posé. Il s'agit d'un retour de productivité bénéficiant aux fonctionnaires touchés par les réformes. Le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2013 en souligne l'ampleur, mais aussi les retombées inégales. Selon la rapporteure spéciale : « Certains des ministères qui ont consenti le plus d'efforts de réduction d'effectifs ne sont pas ceux, loin s'en faut, qui bénéficient le plus de ce retour catégoriel »¹⁶⁰. La Cour avait relevé que, lors de la création de la DGFIP, tous les agents avaient bénéficié de la prime de fusion, y compris

¹⁵⁷ Effectifs physiques de la DGFIP, administration centrale et SCN compris. Source : bilans sociaux de 2006 à 2011 et DGFIP pour l'année 2012.

¹⁵⁸ Cf. Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2011.

¹⁵⁹ M. DE LEGGE Dominique Rapport d'information, fait au nom de la Mission commune d'information RGPP, *La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires*.

¹⁶⁰ Cf. tableau figurant dans le rapport de Mme BERGER Karine, rapporteure spéciale, joint en annexe n°28 au rapport au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235), fait par M. ECKERT Christian.

ceux, les plus nombreux, dont ni la fonction ni l'implantation n'avait été modifiée.¹⁶¹

Les réductions d'effectifs ne se sont pas appliquées uniformément dans tous les ministères concernés. Le ministère de la justice est le seul dont les effectifs ont augmenté, et celui de l'intérieur a vu les siens diminuer moins que les autres.

B - Les perspectives pour 2013, 2014 et 2015

Aujourd'hui, deux éléments constituent la toile de fond de l'évolution des services déconcentrés de l'État : la modernisation de l'action publique (MAP) et les perspectives budgétaires résultant de la loi de finances initiales (LFI) 2013 et de la loi de programmation des finances publiques pour 2015.

Annoncée fin 2012 et lancée en 2013, la MAP vise à procéder selon une autre méthode que la RGPP. Elle doit se fonder sur des évaluations service par service et aura, en outre, à intégrer les conséquences d'autres réformes, en particulier celles résultant du projet de décentralisation. Son contenu et les modalités de sa mise en œuvre n'étaient pas précisés au moment de l'enquête de la Cour.

Cependant, le contexte budgétaire ne peut que conduire encore à la recherche d'une diminution des dépenses. Le Gouvernement a annoncé des recrutements importants dans l'éducation nationale et dans la police. La loi de programmation des finances publiques¹⁶² prévoit, pour sa part, que le nombre global de fonctionnaires, y compris pour les opérateurs, sera maintenu jusqu'en 2015. Cela signifie que plus de 15 000 emplois seraient supprimés annuellement, dans les ministères non-prioritaires, et que les réductions seront très inégales selon les services. Parallèlement, la portée de la MAP diffèrera nécessairement selon les administrations.

La loi de finances pour 2013 porte à la fois création et suppression d'emplois et se traduit par un solde de l'ordre de 1 300 emplois supprimés. Dans le périmètre retenu pour le présent rapport¹⁶³, les suppressions d'emploi sont de plus de 4 000 ETPT, dont plus de la moitié pour le ministère de l'économie et des finances (environ 2 300).

¹⁶¹ Communication précitée d'octobre 2011.

¹⁶² Loi de programmation des finances publiques (2012-2017), 23 octobre 2012.

¹⁶³ Hors affaires étrangères et personnels enseignants de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de l'enseignement agricole.

Les plafonds d'emplois pour 2014 et 2015 sont connus des secrétariats généraux des ministères mais n'ont pas été communiqués aux services déconcentrés, dans la plupart des cas¹⁶⁴. Certains ministères ont commencé à envisager la manière dont les baisses annoncées se traduiraient dans les schémas d'emploi. Ces travaux n'ont pas non plus été communiqués aux services déconcentrés, qui ne sont donc pas en mesure d'anticiper les baisses d'effectifs qui les concernent directement, via leur ministère de rattachement.

La baisse serait limitée dans des ministères dont les effectifs sont déjà peu nombreux, et plus prononcée – supérieure à 7 %, en trois ans – dans certains des ministères les mieux dotés (près de 3800 ETP dans le périmètre du ministère de l'environnement du logement et du développement durable sur environ 52 000 agents).

L'exemple des ministères sociaux illustre la baisse planifiée des effectifs d'ici à 2015.

Tableau n° 11 : schéma d'emploi 2013-2015 des ministères sociaux

		2013		2014	2015	TOTAL
Schéma d'emploi en ETP		- 186		- 223	- 242	- 651
Valorisation en ETPT du schéma d'emplois N et de l'extension en année pleine du schéma d'emplois N-1	- 138	dont BOP administration centrale	- 44	- 213	- 233	- 584
		dont BOP régionaux	- 74			
		dont CTS (PO/HN et CTN)	- 20			

Source : secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales

Les nouvelles réductions d'emploi interviennent à un moment où le seuil de viabilité a déjà été atteint ou franchi pour nombre d'échelons locaux. Elles amèneront alors nécessairement à revoir certaines composantes du maillage territorial de l'État, à moins de les faire porter sur les départements aux effectifs les plus nombreux. Toutefois, ce choix accroîtrait l'inadéquation entre l'évolution de la présence locale de l'État et les évolutions économiques et démographiques.

¹⁶⁴ Contrairement à la période 2003-2008, au cours de laquelle certaines administrations, comme l'ex-direction générale des impôts et celle de la comptabilité publique, avaient signé des contrats pluriannuels de performance fixant les réductions d'effectifs pour trois ans.

Restrictions d'effectifs : l'exemple des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP)

Aux exemples précédemment cités d'unités dont les effectifs sont d'ores et déjà très restreints, peut être ajouté celui des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP). Les 678 ETP des STAP se répartissent en 42 STAP de 5 ETP ou moins, 34 de 6 ou 7 ETP, 22 de huit à 10 ETP, 5 de plus de 10 ETP (dont 3 de 11). L'effectif moyen est de 6,8 ETP. Les deux tiers des STAP (64) comptent six ETP ou moins.

III - Des conditions d'emploi inégalitaires

L'exemple des ARS montre les difficultés de gestion dans des ensembles regroupant des agents dont les situations statutaires sont différentes et dont les conditions d'emploi sont hétérogènes.

Les conditions de rémunération n'ont jamais été homogènes dans la fonction publique d'État malgré l'unité du statut. La recomposition des services territoriaux, qui mêle des agents de diverses origines, ravive un sentiment d'inégalité, préjudiciable au bon fonctionnement des services.

A - Des différences de situations difficilement tenables dans la durée

La proximité et l'homogénéité des services, à la fois en termes de conditions et de méthodes de travail, conduit au développement d'une culture commune et d'un sentiment de cohésion. Celui-ci a été remis en cause par les réorganisations effectuées dans le cadre de la RéATE. La diversité d'origine des agents dans les nouvelles directions territoriales, et la disparité des conditions d'emploi, créent une hétérogénéité souvent considérée comme excessive, sans que des efforts aient été faits pour, sinon les unifier, au moins les rapprocher. Dans une même administration territoriale, certains agents doivent pointer, d'autres non ; certains disposent de tickets-restaurants et d'autres n'y ont pas droit ; certains cadres se déplacent en première classe et d'autres en seconde ; les horaires et le nombre de jours de congés diffèrent ; la récupération des jours fériés n'obéit pas aux mêmes règles. L'action sociale (garderies, colonies de vacances, arbre de Noël et diverses prestations) demeure gérée par l'administration d'origine et non par celle d'emploi. La proximité nouvelle des agents fait clairement apparaître les écarts existants entre les différents ministères.

Au plan local, des chefs de service sont parvenus à harmoniser certaines conditions d'emploi ; dans les DDI, certaines harmonisations sont passées par décision nationale (décret, arrêté, circulaire). Généralement, ils n'ont pu toucher à l'action sociale, mais ont corrigé les inégalités les plus manifestes. C'est au sein des directions régionales et départementales interministérielles que les inégalités d'emploi les plus fortes ont été constatées, et seule une part des écarts est aujourd'hui résorbée. Cette difficulté n'avait pas été anticipée lors de la conception de la RéATE.

Dans le cas des ARS, les situations statutaires des agents et leurs conditions d'emploi sont hétérogènes : ceux venant de l'État sont régis par le statut de la fonction publique de l'État ; ceux venant de l'assurance maladie demeurent couverts par la convention collective des organismes de sécurité sociale.

Les services hors RéATE ne sont généralement pas confrontés à de telles distorsions, les agents étant originaires d'un même ministère. Le rapprochement entre l'ex-DGI et l'ex-DGCP, formant la DGFIP, a fait apparaître des distorsions qui ont été résolues par une harmonisation par le haut. Des difficultés subsistent entre police et gendarmerie, à la suite du rattachement de celle-ci au ministère de l'intérieur. Elles tiennent à la nature différente des obligations des corps de fonctionnaires concernés.

B - Les inégalités de rémunération

Le fonctionnaire est titulaire d'un grade qui lui donne vocation à occuper un emploi permanent et à bénéficier d'un traitement. Il perçoit, par ailleurs, des primes tenant aux fonctions exercées. La réalité est plus complexe, parce que la part des primes dans la rémunération est importante pour certaines fonctions, et que le régime des primes est devenu un écheveau incompréhensible.

1 - Un manque de transparence et des inégalités au sein des services déconcentrés

Le traitement des agents est fonction du grade et de l'ancienneté. Il est calculé par référence à un indice. Les tableaux indiciaires sont régulièrement publiés.

Selon les ministères, les corps et les spécificités des emplois s'ajoutent des primes dont les fondements sont épars, dans des textes périodiquement modifiés et dont les publications n'obéissent pas toujours aux mêmes règles. Il en résulte une méconnaissance entre administrations, mais aussi à l'intérieur de certains services, de la réalité

des primes distribuées. Les primes de performance notamment la prime de fonctions et de résultats (PFR) n'ont été mises en place ni pour toutes les catégories, ni de la même façon pour l'ensemble des corps les percevant. Là encore, le rapprochement dans un même service, voire dans un même bureau, d'agents percevant des rémunérations accessoires parfois très éloignées¹⁶⁵, avive un sentiment d'injustice et ne crée pas une ambiance propice à une communauté de travail. L'enquête de la Cour a montré que les responsables des directions interministérielles, régionales ou départementales, ne connaissent généralement pas le montant des primes versées à leurs agents.

Dans le cadre de la RéATE, les directeurs ont bénéficié d'une harmonisation, sous la forme de la reconnaissance d'un emploi fonctionnel. Les quatre corps supérieurs d'ingénieurs ont été regroupés deux à deux. L'harmonisation des primes s'est faite en même temps que ces regroupements. Au ministère chargé de l'écologie, du développement durable et du logement, la situation des agents affectés dans les DREAL est progressivement harmonisée, en utilisant les différentes primes comme variables d'ajustement. Ces exemples demeurent des exceptions.

Hors RéATE, lors de l'unification de la DGCP et de la DGI pour donner naissance à la DGFIP, un effort d'harmonisation des situations matérielles des agents a été conduit par le haut. Son coût a été chiffré à 44M€.

Compte tenu des caractéristiques spécifiques de la police et de la gendarmerie nationales, le ministère de l'intérieur s'efforce de promouvoir, non une parité point par point, mais une parité « globale » dont l'obtention serait le gage de leur bonne complémentarité. Cependant, en dépit des travaux comparatifs menés par les deux forces depuis leur regroupement au sein du même ministère, les deux systèmes de rémunération, même s'ils ont des points communs, dus notamment à la convergence partielle des grilles indiciaires, restent en grande partie distincts en raison des différences substantielles de déroulement de carrière et de régimes indemnitaires. En outre, l'organisation du temps de travail obéit aussi à des règles spécifiques à chacune des deux forces qui rendent délicate la comparaison des rémunérations. Comme il n'est pas envisagé que ces éléments de différenciation se résorbent à l'avenir car ils reflètent des doctrines d'emploi, de modèles d'organisation des unités et

¹⁶⁵ Des écarts de 20 à 30 % ont été cités lors des enquêtes sur place.

de statuts des personnels eux-mêmes profondément différents, il est permis de douter de la pertinence de l'objectif de parité.¹⁶⁶

La complexité des sujets et le contexte de contrainte budgétaire limitent très fortement les perspectives de résorption des disparités.

2 - Des perspectives de résorption quasiment inexistantes dans le contexte budgétaire actuel

La résorption des inégalités entre les agents peut résulter de la fusion progressive des corps. De fait, un mouvement constant s'est développé. Au 1^{er} octobre 2012, la fonction publique d'État comptait 342 corps pour un objectif de 333 qui aurait dû être atteint au 31 décembre de la même année. En 2013, comme l'indique un rapport parlementaire, « cette action se prolongera avec l'encouragement systématique au regroupement de corps au sein d'un même ministère, lorsqu'ils participent de la même famille de métiers, à la mise en extinction des corps à très faible effectif et à la création de corps interministériels ou dans certaines filières sociales. »¹⁶⁷

Le même rapport relevait que la fusion des corps ne s'accompagne pas toujours de la convergence des rémunérations, des grilles indiciaires et des conditions de promotion, ce qui rend la mobilité beaucoup moins attractive. Dans le cadre de la RGPP, des fusions sont intervenues entre des corps dont les logiques métiers sont très différentes, par exemple entre les contrôleurs des affaires maritimes et les techniciens supérieurs de l'écologie, ou encore les secrétaires administratifs et les contrôleurs des transports terrestres.

Résorber les disparités est d'autant plus difficile que les agents qui bénéficient du régime indemnitaire le plus favorable sont, parfois, moins nombreux que ceux des autres corps, et qu'un alignement serait donc coûteux. Par exemple, au sein des DIRECCTE, les agents de la concurrence et de la consommation sont fortement moins nombreux que ceux originaires des ministères de l'emploi et du travail.

¹⁶⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La police et la gendarmerie nationales : rémunérations et temps de travail* (conclusion du chapitre III). La Documentation française, mars 2013, disponible sur www.ccomptes.fr
Par ailleurs, le rapporteur pour avis du budget de la fonction publique a observé que le ministère de l'intérieur avait assez sensiblement relevé le niveau des primes pour l'ensemble des agents des forces de police.

¹⁶⁷ Rapport de M GAGNAIRE J.-L., rapporteur spécial, joint en annexe n° 29 au rapport au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235), fait par M. ECKERT.

La situation actuelle constituera un frein durable à la mobilité, sauf à accentuer davantage les réductions d'effectifs pour dégager les crédits budgétaires nécessaires, sans majorer la masse salariale. A ce jour, aucun plan de résorption des disparités n'existe.

IV - L'impact des règles et pratiques de gestion

L'impact varie selon que les administrations concernées sont dans le périmètre de la RéATE, ou en dehors. Dans ce dernier cas, les modalités de fonctionnement n'ont pas été modifiées, les agents demeurent sous l'autorité de leur ministère avec application des règles qui lui sont propres.

A - Des modes de gestion peu adaptés à l'organisation territoriale et à ses réformes

1 - Gestion nationale et besoins locaux

Trois types de problèmes affectent la répartition des agents entre les différentes unités territoriales.

Le premier est l'absence de critères objectifs sur l'adéquation des effectifs à la diversité des territoires. Pour répartir ses agents, la DGCCRF utilise un indice combinant l'activité économique et l'importance démographique d'un territoire¹⁶⁸. Les ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie utilisent également les mêmes critères objectifs tirés de Proscop ; les ministères sociaux ne se sont lancés que plus récemment dans cette méthode. D'autres administrations utilisent des critères internes ; par exemple, le secrétariat général des ministères sociaux fixe des quotas d'agents par corps dans les services territoriaux sans que la répartition soit directement fonction de critères démographiques ou économiques¹⁶⁹.

Le deuxième résulte de la difficulté à résorber les sureffectifs par rapport à l'effectif théorique, qui existent dans des départements considérés comme attractifs, et que les agents ne souhaitent pas quitter. La contrepartie en est, on l'a vu, des sous-effectifs dans d'autres départements et une difficulté à adapter la structure de l'organisation territoriale aux évolutions économiques et démographiques.

¹⁶⁸ Indice Proscop, établi par un prestataire extérieur.

¹⁶⁹ Cf. supra, chapitre II, pour les inspecteurs de la jeunesse et des sports.

Le troisième tient aux règles de mutation. À la répartition des fonctionnaires en catégories, en corps ministériels ou non, et à la ventilation des postes par programme et par BOP, s'ajoutent des dispositions statutaires qui enferment promotions et mutations dans un système complexe où une place centrale est tenue par la commission administrative paritaire (CAP), et qui nécessite parfois l'intervention du comité technique. Cette situation est, au plan local, un facteur de rigidité.

En cas de vacance de poste, celle-ci doit être publiée. Les candidats peuvent se manifester, mais, lorsque le comblement de la vacance suppose un détachement ou un changement de résidence, la nomination ne deviendra effective qu'après la réunion de la CAP. Celle-ci se réunit en principe deux fois par an et par ministère ou par direction générale, et parfois trois. La CAP ne se prononce alors que si, à la date de sa réunion, le poste est effectivement libéré.

Le problème est accru par le fait que, dans certaines administrations comme la police, la résidence administrative n'est pas départementale mais communale.

Dans le cas où aucun agent du même ministère ne se présente, ou, pour des raisons diverses, ne peut être nommé, le poste sera transmis à la CAP d'un autre ministère dont un des agents a postulé, ou sera à nouveau présenté à la même CAP lors de la réunion suivante. Les CAP se tiennent avec des décalages variables. Les délais de nomination pour le remplacement d'un départ sont fréquemment de six mois ou plus. L'enquête de la Cour a montré que les délais peuvent atteindre de neuf mois à un an.

Pour peu que la suppression de deux postes permette la création d'un nouveau requalifié, il sera nécessaire de consulter auparavant un ou deux CTP et les délais s'allongeront d'autant. Or le départ d'un agent est souvent l'occasion de procéder à des réaménagements de postes et à des requalifications.

Les effectifs ayant été réduits, et devant l'être encore, toute vacance pénalise encore plus qu'auparavant la continuité du service.

Par ailleurs, la mobilité des cadres C, et même B, étant faible, le recours à des CAP nationales a généralement peu de raisons objectives. Une mobilité organisée au niveau régional serait de nature à assouplir le fonctionnement et permettrait à l'autorité régionale, au moins pour ces catégories, de disposer de marges de manœuvre tout en tenant compte des spécificités de chaque service.

Les difficultés de remplacement dans des fonctions spécifiques :

L'exemple de la DREAL de Bourgogne

En Bourgogne, deux cadres de la DREAL se partagent une mission de contrôle pour tous les véhicules spéciaux à la sortie d'usine. L'absence de leur intervention priverait les véhicules de toute autorisation de circulation sur l'Europe entière, l'attestation de conformité délivrée l'étant au nom de l'Union européenne. Les deux agents partant à la retraite à peu d'intervalle, le risque existe que les ventes ne soient bloquées pour de simples raisons de gestion de la fonction publique. Ce type de situation n'est pas isolé.

La RÉATE ayant été assortie de l'engagement de ne pas déplacer des agents contre leur gré, un système local de mutation pourrait contribuer à débloquent les sureffectifs existant sur certains BOP, qui empêchent d'autres régions en sous-effectifs de recruter sur ce même BOP.

Une part des agents des catégories B et C, ceux qui exercent des fonctions purement administratives et n'ont pas de qualification techniques spécifiques, peuvent exercer leurs fonctions dans des administrations différentes, et donc être mobiles localement.

Certains agents de catégorie A, spécialement les attachés, se trouvent dans une situation comparable. C'est seulement pour les agents ayant une qualification spécifique, ou dont la fonction de contrôle nécessite qu'ils ne restent pas trop longtemps sur un même territoire, que la mobilité ne peut se réaliser qu'à un niveau géographique supérieur. L'administration de l'État est plus paralysée par ses propres règles que ne le sont les opérateurs ou les collectivités territoriales.

Les règles actuelles cumulent trois rigidités : celles induites, dans la mobilité des agents, par le cloisonnement entre un nombre excessif de BOP ; celles résultant du cloisonnement entre une multiplicité de corps de fonctionnaires ; la promesse faite par le gouvernement, que la RÉATE exclurait toute mobilité forcée. La combinaison de ces trois contraintes implique que la résorption des sur- et sous-effectifs ne s'effectuera, dans nombre de cas, que sur une longue période, dix ans voire plus. Ce rythme n'est pas compatible avec la rapidité des évolutions économiques, démographiques et sociales.

2 - Les plateformes RH : un palliatif limité

Les plateformes des ressources humaines (PFRH), placées auprès des SGAR, sont nées du constat des difficultés liées à la RÉATE en même

temps que d'une recherche de mutualisation, notamment en matière de formation.

Étendre leur rôle, comme c'est actuellement souhaité au plan central, pour en faire une plateforme de connaissance des emplois vacants dans la région ne peut avoir, dans la pratique, qu'une portée limitée. À raison de six agents par région, sept en Île-de-France, les plateformes ne disposent pas des moyens nécessaires¹⁷⁰. Ambitionner de créer une bourse de l'emploi à caractère régional et ministériel, qui constituerait un point de passage obligé avant toute publication de la vacance de poste, serait encore ajouter des délais.

Soit les PFRH restent un instrument pour porter à la connaissance des agents les postes vacants dans l'administration régionale, à la condition que toutes les administrations aient obligation d'y déclarer leurs vacances, et c'est une amélioration notable pour les agents. Soit il leur est demandé de favoriser et de gérer les mutations au niveau régional, mais cela suppose alors de revoir le principe d'affectation par BOP ou soit les règles mêmes des mutations sinon les résultats resteront marginaux. Leur demander plus, dans les règles statutaires actuelles, serait illusoire.

3 - Les insuffisances de la formation

a) L'absence de plan de formation d'ensemble pour la mise en place des nouvelles structures

Certaines administrations mettent en œuvre de longue date des efforts importants pour la formation de leurs agents et de leur encadrement. En revanche, au moment du lancement de la RéATE, aucun plan de formation d'ensemble n'a été défini pour faciliter la mise en place des nouvelles structures, et l'adaptation des agents à leurs nouvelles fonctions et à leur nouveau contexte de travail. Le nombre de stages transverses a été de 1 700 en 2010, et 2 000 en 2011 pour 41 600 jours de formation, soit donc de l'ordre de 0,5 jour par agent dans le périmètre de la RéATE. Une opération de restructuration suppose un accompagnement par un plan de formation.

Il n'existe pas de plan de gestion des transformations de poste, ni de plan de formation, qui devrait en être le corollaire.

¹⁷⁰ Le CIMAP du 18 décembre 2012, a décidé d'augmenter de un l'effectif de la plateforme des ressources humaines (PFRH) de Rhône-Alpes. Qu'une telle décision intervienne en comité interministériel est révélateur des lourdeurs actuelles.

b) Les limites du rôle des plateformes RH

Les plateformes des ressources humaines (PFRH) ont vocation à mutualiser les formations. Toutefois, les administrations, sauf volonté locale forte, ne sont pas tenues d'y adhérer, surtout si elles sont hors du périmètre de la RéATE. La réalité est très en-deçà des possibilités.

Pour certains métiers, et certaines fonctions, des formations particulières sont indispensables. Cependant, même ces métiers ne sont pas toujours cantonnés dans un seul service. Même quand ils le sont, certains aspects de leurs fonctions sont en réalité communs avec des situations rencontrées dans d'autres métiers, par exemple, la confrontation à des situations de violence et d'agressivité, de la part d'utilisateurs, ou encore l'impact des technologies numériques.

La nouvelle organisation des services, notamment dans les domaines sociaux, de la politique de la ville, du sport et de la jeunesse mais aussi de la santé suppose un développement important des fonctions d'animation, de conseil et de médiation. Cette nécessité existe dans plusieurs services.

Certaines compétences et connaissances sont plus facilement transmises aux agents par des actions de formation, qui créent un sentiment d'appartenance à une même entité et permettent la constitution de réseaux de travail propices à la collaboration entre services.

Les PFRH peuvent développer de vrais schémas de formation régionaux en intégrant, lorsqu'il en existe, les plans de GPEC élaborés par les différentes administrations centrales. Leur succès passe par une reconnaissance de leur rôle par l'ensemble des administrations régionales, mais aussi par les services ressources humaines des ministères qui pourraient leur déléguer des missions transversales, dont la formation et l'action sociale envers le personnel en sont des illustrations.

4 - Le cas particulier des DDI

Par leur rattachement au secrétariat général du gouvernement (SGG), les directions départementales interministérielles (DDI) et leurs agents sont dans une situation particulière. Ces agents, bien qu'ils restent gérés par leur ministère d'origine, peuvent craindre d'être oubliés dans les procédures de promotion et de mobilité, pensant que les administrations centrales sont tentées de privilégier les agents qu'elles gèrent et qui travaillent directement avec elles. Par exemple, un agent du ministère de l'écologie affecté en DDI pourra beaucoup plus facilement effectuer une mobilité en DREAL, puisqu'il ne changera pas de programme budgétaire

supportant son emploi, qu'une mobilité dans un autre service de la DDI, si l'emploi auquel il postule dépend du ministère de l'agriculture.

Au-delà de ces craintes, la séparation entre la gestion des directions régionales par les ministères, et celle des DDI par le SGG, n'est de nature à favoriser ni la convergence des rémunérations, ni la fluidité des mouvements de personnels entre les différents échelons territoriaux.

La préfecture d'Île-de-France a constaté que ses emplois ne faisaient pas l'objet de candidatures en nombre suffisant¹⁷¹. Au-delà des conditions de vie dans la région parisienne, et en particulier des difficultés de logement, les primes perçues par les agents affectés en administrations centrales et en directions régionales sont, en général, supérieures à celles perçues par les agents affectés en DDI.

B - Les problèmes spécifiques induits par la gestion des emplois supérieurs

Les nominations des préfets relèvent du choix discrétionnaire du conseil des ministres ; celles aux autres emplois supérieurs relèvent de règles statutaires.

1 - Le rôle des préfets dans la nomination des directeurs régionaux et départementaux

La mise en place de la RéATE s'est traduite par une réaffectation de l'ensemble des agents dans les services. Les préfets, en particulier de région, ont pu peser sur le choix de leurs principaux collaborateurs. Un décret de 2010 a prévu que, dans la procédure de nomination, ils émettent un avis.

Le choix de leurs principaux collaborateurs est la traduction d'une véritable autorité confiée aux préfets. Dans la réalité, les préfets peuvent écarter les candidats qui ne leur conviennent pas, plus qu'ils ne peuvent réellement choisir, à l'exception des directeurs départementaux interministériels. En outre, la rotation rapide des préfets fait qu'ils sont, dans la plupart des cas, assistés de chefs de services qu'ils n'ont pas eux-mêmes choisis. Dans la pratique, les postes à responsabilité ont été répartis entre les principaux corps (directeurs et chefs de pôles), en particulier dans les directions régionales, au moment de la RéATE. Il est

¹⁷¹ Rapport IGA-IGF-IGAS-CGEDD, *Rapport : Le retour d'expérience sur la réforme de la RéATE en Île-de-France*, p. 16. La Documentation française, juillet 2012.

pour l'heure impossible de déterminer si, lors des renouvellements des fonctions de direction, l'application de fait de quotas entre corps continuera ou non à jouer. La limite de cette méthode est qu'elle ne permet pas nécessairement de placer à la tête des services interministériels les responsables les plus à même d'exercer ces fonctions, en couvrant l'ensemble de leur nouveau champ de compétences.

2 - La position difficile de l'encadrement

Le DREAL ou le DDT, par exemple, sont consultés par le préfet. Cependant, l'essentiel de leurs contacts s'effectue généralement avec le SGAR, un de ses chargés de mission, le secrétaire général de la préfecture, voire un sous-préfet, alors que leur grade et leur ancienneté les placent dans une position hiérarchique théoriquement supérieure. Dans les collectivités, leurs collègues sont intégrés dans l'équipe de direction générale et ont un accès direct au décideur. Les réorganisations ont en outre abouti à superposer, dans certaines directions régionales et départementales elles-mêmes, plusieurs niveaux hiérarchiques. Par exemple, dans les DIRECCTE, les responsables des unités opérationnelles ont, au-dessus d'eux, les responsables de pôles et le directeur régional ou départemental, ainsi que la hiérarchie préfectorale. Les membres des corps supérieurs de l'administration territoriale de l'État sont souvent placés dans une situation défavorable au regard de celle de leurs collègues choisis les collectivités territoriales, de l'administration centrale, ou du secteur privé. La lourdeur des hiérarchies et le poids des structures de l'administration d'État portent préjudice à la qualité des recrutements, ce qui accentue la tendance à une déqualification des emplois supérieurs dans un certain nombre de services.

Dans ce contexte, une difficulté existe pour beaucoup de services régionaux, et surtout départementaux, à recruter des cadres d'une formation et d'un niveau d'expérience appropriés. L'argument selon lequel des rémunérations plus attrayantes dans les autres fonctions publiques privent l'État de ses cadres supérieurs n'est pas exact. L'attractivité d'un emploi est appréciée au regard de nombreux autres critères, dont la capacité d'initiative, la rapidité dans la prise de décision, les liaisons directes et rapides avec l'échelon supérieur. Opérateurs et collectivités ont su globalement ajuster ce positionnement, mieux que l'administration territoriale de l'État. Parfois même, celle-ci est écartée des décisions par l'administration centrale, qui entretient des relations directes avec des interlocuteurs locaux.

Tableau n° 12 : effectifs des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF) et des ingénieurs des travaux publics de l'État (ITPE) (en ETPE) du 31 décembre 2009 au 31 mai 2012 dans les services déconcentrés

	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	31.05.2012	2009/2012
Service	IPEF				
DREAL	110,6	108,0	117,1	117,1	6,5
DDT	48,7	38,5	39,5	38,8	-9,9
DIR	13,0	20,0	19,0	17,0	4,0
TOTAL	172,3	166,5	175,6	172,9	0,6
Service	ITPE				
DREAL	778,2	785,8	902,4	907,3	129,1
DDT	1 101,3	1 009,4	954,1	945,8	-155,5
DIR	280,7	275,8	263,7	255,9	-24,8
TOTAL	2 160,2	2 071,0	2 120,2	2 109,0	-51,2

Source : secrétariat général du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Champ : hors outre-mer

Un directeur de DDCS trouve difficilement sa place lorsque son champ est occupé par un préfet délégué à la cohésion sociale ou un sous-préfet à la politique de la ville ou à la cohésion sociale, et que le préfet est également assisté de chargés de missions dans ce même domaine.

Les cadres des opérateurs ne sont jamais dans cette situation et bénéficient d'une souplesse, dans le fonctionnement quotidien, qui fait défaut à l'administration de l'État.

Pour les préfets eux-mêmes, le temps de présence en poste est tombé de trois à deux ans, ce qui ne leur permet pas de connaître l'historique de dossiers complexes, techniquement et politiquement délicats. Leur crédibilité, vis-à-vis des services déconcentrés, comme des interlocuteurs de l'État, est parfois difficile à affirmer.¹⁷²

Globalement, l'État n'a pas eu une réflexion sur la durée optimale de fonction de ses cadres territoriaux. Pourtant, leur crédit repose sur leur capacité de management mais aussi sur leur apport technique aux collectivités, leur parfaite connaissance des dossiers et leur capacité à les faire aboutir. Leurs interlocuteurs sont à la fois des élus dont l'ancrage

¹⁷² Cf. Rapport public thématique précité sur *La politique de la ville* : « assurer la stabilité dans leur poste des préfets délégués à l'égalité des chances et des sous-préfets ville ».

local est souvent ancien, et des fonctionnaires restés en poste plus longtemps qu'eux. Les modes de gestion actuels ne coïncident pas avec le rôle que la RéATE entendait conférer aux cadres supérieurs des services territoriaux, notamment aux directeurs régionaux et aux préfets.

CONCLUSION

L'État ne s'est pas doté des moyens de gestion des ressources humaines adaptés aux évolutions de son organisation territoriale. Les ressources humaines constituent un élément essentiel des difficultés rencontrées par les services territoriaux. La réorganisation a fait ressortir plusieurs problèmes :

- *une méconnaissance des effectifs, tant globalement que par métier et par mission ;*
- *une inégalité des réductions d'effectifs entre administrations et entre types de missions de l'État, sans qu'elle ait toujours été délibérée ;*
- *une difficulté à faire évoluer suffisamment vite la répartition des effectifs sur le territoire, dans un contexte de réduction globale des emplois ;*
- *l'absence, lors de la mise en place de la RéATE, d'un véritable plan de formation et d'accompagnement au changement, qui aurait dû précéder et accompagner les réformes de structures ;*
- *sauf exceptions, une absence de réflexion sur les missions qui incombent à l'État et les effectifs permettant de les remplir ;*
- *dans certains cas, les services centraux ont vu leurs effectifs diminuer moins que ceux des services déconcentrés, et les données ne sont pas disponibles pour la plupart des administrations ;*
- *la nouvelle organisation et les réductions d'effectifs ont conduit une part importante des services déconcentrés à tomber au-dessous d'un seuil critique ; les réductions programmées pour les prochaines années accentueront sensiblement la difficulté.*

Pour des raisons tenant à la gestion des ressources humaines ou à la diversité des missions, un service ne peut fonctionner normalement au-dessous d'un seuil, qui peut varier selon les secteurs, mais qui s'établit généralement de dix à douze agents. Lorsque les missions d'une unité sont diverses, que le service est en relation directe avec le public, et que de nombreuses tâches d'animation sont à remplir, le seuil est plus élevé.

Les conditions d'emploi, de mobilité, de promotion et d'affectation ne permettent ni de mettre pleinement en œuvre l'approche territoriale de l'action de l'État qu'aurait exigé la RéATE, ni d'adapter de manière suffisamment rapide et forte l'organisation territoriale de l'État aux mutations de l'économie et de la société.

Récapitulation des principales difficultés constatées dans les chapitres I à IV

Des réformes importantes ont été lancées ces dernières années et ont apporté certaines améliorations. Cependant, les constats dressés dans les chapitres I à IV mettent en évidence un ensemble de difficultés dont les principales sont récapitulées ci-après.

1 - Sur l'exercice des compétences

- 1- le défaut de réflexion globale et complètement interministérielle sur l'évolution des missions des services territoriaux de l'État ;*
- 2- l'incapacité croissante des services de l'État, du fait de la baisse constante des effectifs, à assurer simultanément leurs fonctions régaliennes et notamment de contrôle, et leurs fonctions de gestion dans leurs périmètres actuels ;*
- 3- un cumul d'interventions des services de l'État et des collectivités (notamment personnes âgées, handicap, enfance, formation professionnelle) ;*
- 4- une confusion des interventions de l'État et des collectivités dans des domaines de compétences partagées, conduisant à des doublons, une complexité de gestion, et une dilution des responsabilités : développement économique, aide à la création d'entreprise, commerce extérieur, action culturelle, sport, tourisme ;*
- 5- des lacunes dans l'organisation du contrôle fiscal et un affaiblissement quantitatif et qualitatif de diverses fonctions de contrôle, lié à l'absence de cohérence dans l'organisation des différents services régionaux et départementaux (protection des consommateurs, sécurité alimentaire, sécurité sanitaire, installations classées) entraînant des ruptures dans les liens d'autorité et dans la communication entre les différents échelons ;*
- 6- l'articulation insuffisante entre les services déconcentrés et les services régionaux de certaines agences nationales (par exemple entre DREAL et ADEME) et l'interrogation que suscite l'existence de certains opérateurs nationaux dont les services territoriaux ont été intégrés dans ceux de l'État ;*

- 7- *des compétences concurrentes de divers services déconcentrés de l'État dans certaines politiques publiques, conduisant à des doubles instructions et des concertations internes consommatrices de temps/agent : logement et cohésion sociale, développement économique ;*
- 8- *l'exercice, par différents services de l'État, de missions similaires telles le recouvrement et le contrôle de la TVA (par la DGFIP et la DGDDI), ou l'octroi de subventions de fonctionnement dans le domaine de la cohésion sociale (par les DRJSCS et les DDCS) ;*
- 9- *l'éclatement des missions en matière de logement et de cohésion sociale entre plusieurs services ;*
- 10- *le fractionnement entre services de l'État et régions des actions en matière de formation continue – et avec Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi – et celui de la gestion des contrats aidés entre services de l'État et Pôle emploi ;*
- 11- *le cloisonnement, au sein des DRJSCS, entre les fonctions d'animation et de contrôle, accentué par l'existence de corps distincts ;*
- 12- *la production de notes de conjoncture économique par plusieurs structures régionales : INSEE, Banque de France, DRFiP, chambres régionales de commerce et d'industrie, voire DIRECCTE.*

2 - Sur l'organisation des structures

- 1- *la multiplication des circonscriptions suprarégionales de périmètres différents, sans réflexion sur leur coordination, rendant illisible l'organisation des services et multipliant les réunions de concertation ;*
- 2- *un positionnement de la région comme échelon de référence, qui n'a pas été mené à son terme ;*
- 3- *un nombre croissant de services territoriaux à la limite, voire en deçà, du seuil critique d'effectifs permettant d'assurer leurs missions : action culturelle, activités de contrôle sanitaire des ARS, certaines DDCS et DDCSPP (cohésion sociale, jeunesse, sport), contrôle des marchés publics, contrôle d'hygiène alimentaire, contrôle en matière de protection du consommateur et de pratiques commerciales, contrôle vétérinaire, fonctions d'études régionales de l'INSEE, postes comptables ;*
- 4- *l'impact prévisible de la diminution des effectifs qui rendra encore plus nécessaire une redéfinition des missions et de l'organisation, en toute hypothèse nécessaire dans un souci d'efficience ;*
- 5- *l'absence de diffusion aux services déconcentrés des perspectives d'emploi des prochaines années, empêchant toute réflexion sur les adaptations nécessaires dans l'organisation et l'exercice des missions*

- 6- *l'inadaptation des ressorts des cours d'appel à un bon exercice de toutes les politiques supposant une coordination avec l'action pénale ;*
- 7- *les difficultés de coordination de certaines politiques publiques gérées au niveau régional, y compris entre l'éducation et les autres administrations ;*
- 8- *le nombre encore trop élevé de tribunaux de commerce au regard de la répartition des activités et des sièges sociaux sur le territoire, et la nécessité de disposer de juridictions de taille suffisante pour être crédibles internationalement ;*
- 9- *la différence de périmètre de compétences entre certaines directions régionales (DIRECCTE, DRJSCS, DRAAF) et les directions départementales interministérielles (DDPP, DDCSPP et DDCS) qui sont le plus en relation avec elles ; la séparation qui en résulte entre directions régionales et directions départementales dans les départements chefs-lieux de région ;*
- 10- *le regroupement inadapté de missions à l'intérieur de certaines directions, telles les DIRECCTE, et les DDCSPP, et la faiblesse de certaines en effectifs ;*
- 11- *l'évolution des secrétariats généraux aux affaires régionales vers une administration de gestion au détriment de leurs missions initiales, et l'accroissement de leurs effectifs ;*
- 12- *le besoin de renforcer le rôle et l'autorité des plateformes de ressources humaines et la nécessité de leur reconnaissance par tous les services territorialisés en région ;*
- 13- *le trop grand nombre de sous-préfectures par rapport à l'évolution de leurs fonctions ;*
- 14- *une recomposition seulement partielle du maillage territorial de la DGFîP (tant pour les postes comptables et les brigades de contrôle fiscal que pour l'enregistrement et la publicité foncière) et de la DGDDI (définition des régions et interrégions), réseau comptable distinct de celui de la DGFîP.*

3 - En matière de gouvernance

- 1- *la prolifération des instructions et directives de toutes sortes, sans hiérarchisation et sans ciblage des destinataires ;*
- 2- *l'absence, à l'échelon central, d'un lieu de synthèse et de mise en cohérence des instructions adressées par les ministères à chaque direction régionale ;*

- 3- *la multiplicité des indicateurs demandés par les administrations centrales, sans que ceux-ci soient définis en concertation avec les services déconcentrés entraînant une consommation de temps/agent coûteuse au détriment des missions ;*
- 4- *l'absence d'évaluations par les services territoriaux, de la mise en œuvre des politiques publiques sur les territoires.*
- 5- *l'absence de coordination dans l'animation des réseaux territoriaux ayant compétence dans des domaines proches : DGDDI et DGFIP en matière fiscale ; police, gendarmerie et douanes en matière de lutte contre les stupéfiants ; l'ensemble de ces quatre administrations en matière de lutte contre le blanchiment ; DGDDI, DGCCRF et DGAL pour le contrôle des produits et des services ;*
- 6- *le manque de communication entre certaines directions départementales interministérielles et les administrations centrales et un défaut de gouvernance globale des Directions Départementales de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP) ;*
- 7- *l'absence de pilotage des délégations régionales à la Recherche et à la Technologie (DRRT) par le ministère de la recherche ;*
- 8- *l'absence d'autorité hiérarchique des DRFiP sur les DDFiP ;*
- 9- *l'absence d'articulation entre les agences sanitaires nationales et le pilotage national des ARS ;*
- 10- *la rupture dans la chaîne d'impulsion induite par la différence des périmètres de certaines directions régionales et départementales (contrôle des produits et des services).*

4 - Sur les modalités d'application de la LOLF et la nouvelle organisation territoriale

- 1- *la contradiction entre un nombre élevé de budgets opérationnels de programme (BOP), conçus selon une logique verticale, et l'organisation interministérielle retenue pour certaines directions territoriales ;*
- 2- *la lourdeur des procédures pour transférer des personnels ou des crédits entre des BOP et le peu de BOP à vocation transversale permettant une modulation territoriale de l'application des politiques publiques ;*
- 3- *une difficulté particulière pour les DDCSPP et DDCS à gérer un nombre excessif de BOP ;*
- 4- *un cloisonnement de la gestion de la DGFIP en plus de 100 BOP départementaux ;*
- 5- *les difficultés de gestion induites par la création de BOP communs à plusieurs cours d'appel.*

5 - Sur les systèmes d'information et des techniques numériques

- 1- *la conception verticale, par ministère ou par direction centrale, de chacun des systèmes d'information, et l'absence quasi générale d'interopérabilité entre les différents systèmes d'information résultant de l'absence d'une véritable volonté et d'une autorité forte pour améliorer la situation ;*
- 2- *l'absence de systèmes d'information partagés au sein et entre les nouvelles structures issues tant de la RéATE que de la création de la DGFIP ;*
- 3- *le faible nombre de plateformes numériques partagées entre administrations et, plus encore, partenariales avec d'autres acteurs ;*
- 4- *le trop faible usage des techniques de communication numérique.*

6 - En matière de ressources humaines

- 1- *les déficiences dans la connaissance du nombre d'agents des services déconcentrés, de leur affectation territoriale et de leurs compétences métiers ;*
- 2- *l'éclatement de la gestion des ressources humaines entre les directions régionales (ministères) et les directions départementales interministérielles secrétariat général du gouvernement ;*
- 3- *la coexistence de sureffectifs ou de sous-effectifs dans une même région ou dans une même administration et l'absence de perspective de résorption des sous-effectifs à bref délai ;*
- 4- *l'ignorance du coût des sureffectifs, sur l'ensemble du territoire, au regard des économies en principe liées à la baisse globale des effectifs ;*
- 5- *la lourdeur des procédures de mobilité des agents résultant de la combinaison des plafonds d'emplois, des règles de gestion et du cloisonnement entre les BOP ;*
- 6- *l'absence de connaissance réelle de la qualification des agents et de la cohérence entre qualification et poste occupé ;*
- 7- *la faiblesse des programmes de formation continue des agents, notamment en matière de requalification et de reconversion pour améliorer la mobilité ;*
- 8- *l'inexistence d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;*
- 9- *dans le champ de la RéATE, l'inégalité des conditions d'emploi entre les différents services et, entre agents à l'intérieur de certains services, et l'absence de perspective de résorption ;*

- 10- *le retard dans la réduction du nombre de corps au regard du programme annoncé ;*
- 11- *le risque de perte de certaines « compétences métiers » ;*
- 12- *la difficulté de recruter des responsables de services déconcentrés disposant de connaissances métiers adaptées (DRAC, DDCSPP, sous-préfets) ;*
- 13- *la rotation trop rapide des préfets dans leurs postes.*

7 - En matière de mutualisation

- 1- *L'articulation encore insuffisante de la politique immobilière avec le regroupement fonctionnel des services ;*
- 2- *l'absence d'extension aux opérateurs des mutualisations engagées dans les services déconcentrés ;*
- 3- *les résultats encore limités de la mutualisation des fonctions support et l'extrême hétérogénéité des périmètres territoriaux dans lesquels s'exercent les différentes mutualisations ;*
- 4- *l'absence d'une véritable évaluation des gains de la mutualisation par rapport aux économies annoncées.*

Chapitre V

Les orientations

Nombre de réformes menées ces dernières années ont eu des effets positifs. Cependant, les constats dressés dans les chapitres précédents, très largement partagés par les agents et responsables administratifs rencontrés lors de l'enquête, montrent la nécessité de les compléter rapidement face à trois urgences : accroître l'efficacité des politiques publiques, rechercher de façon cohérente des économies dans les dépenses de fonctionnement et répondre à l'évolution des besoins des usagers.

Les difficultés constatées par la Cour s'expliquent en partie par un défaut de préparation consécutif à la volonté de réformer rapidement pour éviter les blocages. Non seulement ces difficultés sont nombreuses, mais elles se renforcent mutuellement. Par exemple, les problèmes de structures alimentent les difficultés de gouvernance, et réciproquement. Les compétences disjointes des directions régionales et départementales, et l'éclatement de leur gestion entre le secrétariat général du gouvernement et les ministères, compliquent la gouvernance et la gestion des ressources humaines. De la même manière, les problèmes de ressources humaines affectent la viabilité de nombreuses structures et compliquent la gouvernance. L'inadéquation des règles de gestion des ressources humaines contraint l'administration à n'évoluer qu'à un rythme trop lent et à un coût élevé, incompatibles avec l'accélération des mutations économiques et sociales, comme les tensions budgétaires actuelles. L'existence de ces multiples difficultés et de leur entrecroisement tient à deux raisons majeures.

Tout d'abord, les réformes récentes n'ont pas appréhendé l'administration territoriale dans son ensemble, ni été précédées d'une réflexion globale sur les missions de l'État. Or une vue complète aurait permis une approche plus cohérente de la réforme de l'administration territoriale. La vision budgétaire, qui a largement prévalu, a, de plus, été trop schématique (non remplacement d'un départ à la retraite sur deux) et n'a pas pris en compte les perspectives à moyen terme ; les inévitables réductions d'effectifs n'ont pas été anticipées.

En second lieu, l'État n'a pas opéré de choix clairs en matière de partage de compétences lors des phases successives de la décentralisation, et n'en a pas tiré de conséquences sur sa propre organisation territoriale. D'une part, la décentralisation à la française prend deux formes distinctes : de pleins transferts de compétences et des transferts de gestion. D'autre part, des domaines de compétences partagées subsistent notamment dans les champs du sport, de l'action culturelle, de la jeunesse, de la politique de la ville, et de la cohésion sociale.

L'absence de réflexion approfondie sur la configuration globale de la sphère publique, dans une République désormais décentralisée, conduit inévitablement à un enchevêtrement de compétences entre collectivités territoriales et services de l'État, et à des incohérences dans la définition des missions des administrations déconcentrées. Elle ne permet pas non plus une lecture claire des responsabilités de chacun dans la mise en œuvre des différentes politiques publiques.

Le nombre de difficultés constatées par la Cour, et leur imbrication, justifient d'adopter une vision d'ensemble et de formuler des orientations transversales. Il faut simplifier et adapter l'État territorial, mais aussi créer les conditions concrètes des évolutions nécessaires et d'un fonctionnement efficace de l'organisation mise en place.

I - Simplifier et adapter l'État territorial

Une réforme significative de l'administration ne peut faire l'économie d'une réflexion globale sur les fonctions de l'État, et leur distribution entre son centre et les différents niveaux de services territoriaux.

A - Supprimer les doublons de compétences

Les collectivités territoriales se situent hors du champ du présent rapport, mais l'enquête de la Cour a montré que, dans de nombreux domaines et au-delà des politiques publiques partenariales, existe une

double intervention superflue des services décentralisés et déconcentrés. Des doublons ou frottements se manifestent aussi entre services de l'État.

1 - Au sein de l'État

Les interventions des services territoriaux de l'État ne sont pas toujours réparties clairement. En matière de politique de la ville interviennent, au niveau local, de multiples représentants de l'État. Le partage des rôles entre direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) ou direction départementale de la cohésion Sociale et de la protection des populations (DDCSPP) pour la gestion des subventions et dans les relations avec les partenaires des politiques sociales, est souvent peu compréhensible. La politique du logement conduite, en principe, par les DDT, mais avec l'intervention systématique des DDCS et des DDCSPP, manque, pour le moins, de simplicité. La coordination entre les services comme l'harmonisation de leurs positions envers leurs partenaires absorbe trop de temps, au détriment de la capacité d'action des services.

De la même manière, la coexistence de deux réseaux de l'administration fiscale pour le recouvrement de la TVA, le maintien, à l'intérieur de la DGFIP, d'effectifs importants dans les réseaux spécialisés tels ceux de l'enregistrement ou des hypothèques n'a plus de justification dans une période de nécessaire resserrement des services de l'État et de développement des technologies numériques. En matière d'immigration économique, la multiplication des structures contraste avec la faiblesse de leurs moyens.

2 - Entre l'État et les collectivités

Veiller à l'équilibre des territoires à l'intérieur d'une même région, animer les acteurs, fédérer ou arbitrer quand nécessaire, sont des fonctions essentielles de l'État, quelle que soit l'organisation retenue. En revanche, l'État doit tirer les conséquences de la décentralisation quelle qu'en soit la forme, transfert ou délégation de gestion, et supprimer les doublons entre services de l'État et collectivités territoriales.

a) Supprimer les conflits de compétences

Généralement, les collectivités ont la charge de la réalisation et du fonctionnement des équipements sportifs. Le défaut d'entretien qui conduit à un dommage engage leur responsabilité et, le cas échéant, celle de leurs agents et même celle des élus. Les équipements sportifs sont

réalisés à la suite de marchés publics, fondés sur des cahiers des charges types reprenant les normes en vigueur. Des sociétés spécialisées dans le contrôle des équipements se sont développées. L'intervention de services de l'État dans ce domaine, alors qu'ils ne disposent pas des moyens nécessaires, pose question. S'ajoutent à ces difficultés les ambiguïtés de la distinction des compétences entre les conseillers d'animation sportive et les conseillers techniques sportifs appartenant pourtant en majorité, dans les deux cas, au corps des professeurs de sport et à celui des conseillers techniques et pédagogiques supérieurs. Dans le même temps, nombre de collectivités se sont dotées d'un service des sports avec, le plus souvent, des agents qualifiés.

La cohésion sociale doit être pratiquée au plus près du terrain. Les acteurs locaux sont les mieux placés pour reconnaître les associations actives localement, les orienter et les financer. La collaboration et la recherche de complémentarité entre communes et départements sont anciennes. Du côté de l'État, une organisation complexe est chargée de la distribution de subventions de fonctionnement de montants décroissants et souvent minimes. Les délais d'attribution fragilisent les associations en les obligeant à recourir à des crédits de trésorerie. La gestion s'effectue, selon les cas, au niveau régional par les DRJSCS ou au niveau départemental par les DDCS ou les DDCSPP, et à un coût parfois supérieur aux subventions, ce qui montre la nécessité d'une rationalisation.

Le dispositif est d'autant plus inefficace que les services de l'État, notamment dans le domaine de la politique de la ville, attribuent des subventions pendant trois ans à des initiatives nouvelles et se retirent ensuite sans que ces activités n'aient pu s'équilibrer. L'effet de levier, mis en avant, aboutit en réalité à un accroissement global des dépenses publiques.

Des observations similaires peuvent être formulées dans les domaines culturel et sportif. Quant au tourisme, la superposition des services déconcentrés de l'État, des comités régionaux du tourisme (CRT), des comités départementaux du tourisme (CDT) et des offices du tourisme (OT) et syndicats d'initiatives est une source de confusion et de dépenses inutiles. Au niveau national, l'opérateur Atout France réunit au sein de son conseil d'administration les trois fédérations représentant les comités régionaux et départementaux du tourisme ainsi que les offices du tourisme et les syndicats d'initiatives.

Dans bien des domaines, il est très difficile de déterminer quelle est l'autorité publique chef de file. Pour responsabiliser les financeurs, les subventions ne devraient pas se chevaucher. La confusion des interventions d'acteurs dans les domaines du développement économique,

de la formation professionnelle, du tourisme et de l'incitation à l'exportation, est révélatrice de superpositions de compétences mal définies ou à redistribuer.

Il est donc nécessaire de clarifier les compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales, et, surtout, de créer de vrais pôles de compétences en limitant autant que possible celles qui sont partagées. Le tourisme et le développement économique pourraient être confiés aux régions. Une clarification s'impose également dans les domaines de l'action culturelle et du sport. L'État pourrait se cantonner, dans le premier, au financement de ses propres structures et de celles auxquelles il a accordé son label. Dans le second, l'action propre des services déconcentrés devrait porter, pour l'essentiel, sur les politiques de certification et la lutte contre le dopage.

L'État pourrait aussi renoncer à ses interventions en matière de tourisme et de commerce extérieur, devenues quasi inexistantes.

b) Réduire les domaines de compétences partagées

La politique de l'enfance illustre les dysfonctionnements résultant d'un partage des compétences dans un domaine où la pénurie de personnel spécialisé est frappante. L'État a organisé un service de santé scolaire qui, en principe, met des médecins et des infirmières à disposition des élèves. Il a confié aux départements le service de la protection maternelle et infantile, qui suit l'enfant de la période précédant l'accouchement, par un accompagnement des futures mères, jusqu'à l'âge de six ans. Dans le cadre de la prévention de la maltraitance des enfants, une structure pilotée par le département a été mise en place pour recueillir toutes les informations afin de signaler au parquet, le cas échéant, les situations délictueuses. L'éducation nationale, comme le service de santé scolaire, a l'obligation de transmettre à la cellule départementale tous les faits constatés. Par ailleurs, les services sociaux savent que l'attitude d'un enfant à la cantine scolaire peut révéler une situation familiale fragile nécessitant leur intervention. La fusion des deux services offrirait la possibilité de mettre en œuvre une vraie politique de prévention et de suivi des enfants par une meilleure répartition de l'affectation des agents et une coordination accrue sous une même autorité, sans remettre en cause les prérogatives de l'éducation nationale.

L'élaboration de plans de prévention, tant pour le primaire que pour le secondaire, sous l'autorité de l'ARS, permettrait à celle-ci d'affirmer son rôle de pilotage global, sans entrer dans la gestion assurée par le département dont relève l'essentiel des personnels. Les difficultés de recrutement de médecins de santé publique et de santé scolaire et

d'infirmières rendent indispensable une réforme de cette nature. Il appartient à l'État de déterminer s'il doit regrouper l'ensemble des compétences ou les décentraliser.

3 - Clarifier le recours aux opérateurs

Certains opérateurs ne disposent plus d'agents en propre, leurs agents ayant été intégrés dans les services territoriaux de l'État. Deux exemples illustrent la problématique des opérateurs : l'ACSé et l'ANAH.

L'objet de l'ACSé est de recueillir l'ensemble des crédits de fonctionnement affectés à la politique de la ville quelle qu'en soit l'origine budgétaire. Elle les redistribue aux préfets de région et de département, qui s'appuient sur les préfets délégués à l'égalité des chances ou les sous-préfets à la ville, la gestion incombant aux DRJSCS et aux DDSCS. Les agents qui relevaient encore d'elle ont été intégrés dans les DRJSCS. Il est légitime de s'interroger sur le bien-fondé de l'existence, au plan central, de deux structures, l'ACSé et le secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV), dualité qui complique le lien entre les échelons locaux et centraux. L'existence de l'agence vise notamment à individualiser un montant global de crédits, objectif par ailleurs assuré par un document annexe à la loi de finances¹⁷³. Certes, la capacité de l'ACSé à former des agents à la spécificité de la politique publique dont elle a la charge, et sa capacité à récupérer les fonds non utilisés ou mal utilisés en les réinjectant dans son budget, lui confèrent une souplesse de gestion jugée supérieure à celle des services déconcentrés. Néanmoins, la lourdeur de leur fonctionnement ne suffit pas à justifier la superposition de structures, mais nécessite plutôt d'être corrigée. Le gouvernement a décidé d'engager une réflexion en vue de rapprocher l'ACSé du SGCIV, avec effet au 1^{er} janvier 2014.

L'ANAH, dont la mission traditionnelle est de soutenir l'amélioration de l'habitat ancien et sa mise aux normes, distribue des aides et s'adresse aux particuliers en faisant des recommandations, en donnant des conseils, en prescrivant des obligations et en diffusant des bonnes pratiques. Elle n'a plus de personnel propre, sauf au niveau central. Elle s'appuie sur les agents des DREAL et des DDT, mais aussi sur des opérateurs comme les Pact-Arim et les comités départementaux de l'habitat rural, qu'elle agréée et subventionne pour des prestations techniques d'ingénierie concourant aux opérations aidées ; regroupant des techniciens du montage financier et de la rénovation immobilière ; ces organismes sont les mieux à même d'apporter des conseils.

¹⁷³ Document de politique transversale.

Il est nécessaire d'engager une vraie réflexion sur le devenir des agences, dans le souci de simplifier l'organisation territoriale de l'État. Une autre option serait que ses services se limitent strictement, hors l'éducation nationale, aux fonctions régaliennes et notamment de contrôle, laissant à des opérateurs la charge de l'ensemble des politiques publiques qui supposent l'intervention de différents partenaires pour la mise en œuvre. L'État centrerait sa tutelle sur les aspects stratégiques plutôt que sur les détails de gestion. Les opérateurs ont été créés pour pallier les rigidités dans la gestion de l'État, en étant plus souples et réactifs. Dans cette hypothèse il serait alors indispensable de revoir leurs principes de gouvernance, et notamment leurs relations avec les administrations centrales¹⁷⁴.

B - Mettre en cohérence les circonscriptions administratives

Outre la lisibilité de l'action de l'État territorial, retrouver une nouvelle cohérence de l'organisation des circonscriptions administratives est nécessaire à une meilleure transmission des instructions, une meilleure coordination des services dont l'objet est de nature voisine, et une simplification des modes de fonctionnement.

1 - Affirmer la place de l'échelon interrégional et en faire converger les circonscriptions

La gestion des crises suppose une organisation territoriale appropriée.

À l'échelon local, il est compréhensible que le département soit la circonscription de référence en matière d'ordre, de sécurité, de lutte contre les crises. C'est là que se trouvent les centres opérationnels sous l'autorité du préfet, représentant le gouvernement et chacun des ministres. C'est à ce niveau que peuvent être appréciés les facteurs justifiant ou non une intervention des services de l'État et déterminés les moyens de l'intervention.

Un niveau plus global de coordination et de mobilisation des capacités d'intervention est cependant nécessaire. L'utilité des zones de défense est très largement reconnue à cet égard.

¹⁷⁴ Une circulaire adressée par le Premier ministre aux ministres le 9 avril 2013 précise les critères pouvant justifier la création de nouveaux opérateurs.

Par ailleurs, de nombreuses administrations ont, de fait, constitué des circonscriptions suprarégionales. Le nombre de ces circonscriptions est similaire (sept à dix) mais les périmètres divergent. Les zones pourraient constituer la circonscription de référence à caractère suprarégional. Une unification, ou au moins une convergence, au niveau de la zone améliorerait la lisibilité de la carte territoriale et favoriserait la coordination des actions des différents services. Cette orientation pourrait valoir pour nombre d'administrations, comme la douane, l'administration pénitentiaire ou la police judiciaire. Elle pourrait être étendue à toutes les administrations de contrôle. Elle pourrait également être mise en œuvre pour les directions interdépartementales des routes (DIR), dont l'intervention est particulièrement importante en cas de crise, et pour les directions interrégionales de la météorologie.

Échelon décisionnel ou échelon de coordination, permettant la mobilisation de toutes les forces nécessaires en cas de crise, quelle qu'en soit la nature, le choix de la zone comme échelon de référence n'obérerait pas, aux autres niveaux territoriaux, des découpages adaptés aux besoins des administrations en cause. Les fonctions exercées au niveau de la zone pourraient, de même, être distinctes.

L'échelon suprarégional pourrait également constituer un cadre adapté à certaines mutualisations entre services de l'État comme au support technique nécessaire aux unités déconcentrées.

2 - Conforter la région comme échelon de référence

Pratiquement tous les services ont une structure régionale, même si toutes n'ont pas les mêmes fonctions ni le même poids. Le principe de la région comme échelon de référence, posé par la RéATE, devrait être étendu à l'ensemble des services. Le DRFiP devrait recevoir autorité sur les DDFiP et la DGDDI devrait, dans la limite de ses spécificités opérationnelles, adapter ses actuelles « régions » au périmètre des régions administratives. Le principe d'alignement sur les périmètres des régions pourrait valoir pour les cours d'appel, voire les rectorats. Pour les cours d'appel, il faciliterait la mise en œuvre des politiques publiques partenariales, qui réunissent représentants des collectivités territoriales et des services de l'État sous la présidence du préfet de région et du procureur général.

Le préfet de région verrait ainsi facilité son dialogue avec chacune des administrations territorialisées. Cette nécessité s'imposerait d'autant plus si la disposition du projet actuel de décentralisation autorisant une forme de décentralisation à la carte, qui se définirait dans les « conférences territoriales de l'action publique », était retenue. Le

territoire régional serait le champ de mise en œuvre de cette décentralisation nouvelle. Il est indispensable que l'administration territoriale de l'État soit structurée et coordonnée à ce niveau pour constituer un interlocuteur unique des collectivités, quelle que soit la répartition de leurs propres compétences.

Une exception doit être maintenue pour l'Île-de-France, où les cours d'appel ne peuvent être fusionnées sous peine de créer des structures ingérables en raison de la densité de population, de la concentration des sièges sociaux et de l'importance des zones urbaines difficiles¹⁷⁵.

3 - Recomposer l'échelon départemental

Aujourd'hui, le système des directions départementales interministérielles, des directions départementales spécialisées et des unités territoriales, issu de la RéATE, est complexe.

Parmi les DDI, les DDT ont réellement trouvé leur place. Par contre, tel n'est pas le cas des DDCS et DDCSPP. Ces dernières, outre les problèmes déjà évoqués, manquent des moyens requis pour exercer certaines de leurs attributions. Le nombre de leurs cadres A est également très limité. En dehors des zones où, comme il a été dit, devraient être constituées, conformément à de précédentes recommandations de la Cour¹⁷⁶, des équipes capables de prendre en charge l'ensemble des aspects de ces politiques (cohésion sociale et logement), les questions liées à la cohésion sociale pourraient être confiées à la préfecture, d'où sont issus certains des agents, les missions d'animation proprement dite relevant alors des collectivités territoriales. Les compétences essentielles restant de la compétence des services de l'État seraient en effet l'accueil et le logement des populations étrangères sans titre, ou en attente d'un titre de séjour, ainsi que les expulsions ; ces questions rejoignent celles d'ordre public et de police. Les fonctions jeunesse et sport pourraient être constituées en unités territoriales des DRJSCS, unités qui pourraient être soit départementales, soit interdépartementales selon la nature des départements concernés.

Pour leur part, les fonctions de surveillance et de contrôle du respect de la législation exercées aujourd'hui par les DDPP ou DDCSPP

¹⁷⁵ Par tradition, parmi les recteurs de la région, le recteur de Paris a un rôle de *primus inter pares* incontesté.

¹⁷⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique* précité sur *La politique de la ville* : « dans les territoires prioritaires, regrouper, au sein de services dédiés, l'ensemble des personnels et des moyens consacrés à la politique de la ville ».

ne supposent pas une adaptation territoriale et s'exercent sous le contrôle de l'autorité judiciaire qui peut, à tout moment, être saisie dans le cadre de vérifications ou d'enquêtes révélant des faits délictueux. Pour ces fonctions, le périmètre des administrations devrait être identique aux niveaux régional et départemental, et l'organisation continue de l'échelon central à l'échelon local. L'échelon régional répartirait les moyens et les mobiliserait sur l'ensemble de son territoire, à travers des unités territoriales (UT). En revanche, une mutualisation des fonctions support des unités territoriales des services de contrôle pourrait être recherchée, ainsi que des échanges en matière de méthodes et de formation.

Dans les départements chefs-lieux de région, l'organisation de l'administration territoriale devrait s'orienter vers une intégration des échelons régionaux et départementaux. L'expérience des régions ultramarines montre tout l'intérêt d'une telle solution. La synergie gagnée, les économies d'échelle réalisées, et la simplification dans la conduite des politiques plaident pour sa généralisation. En outre, les départements chefs-lieux sont en principe les départements les plus peuplés. Leur territoire est souvent celui qui connaît les problèmes les plus importants. Simplifier la situation permettra de mieux faire face aux missions essentielles des services.

4 - Repenser la proximité infra-départementale

La baisse continue des effectifs, dans un contexte départemental déjà difficile pour les services déconcentrés, pose avec acuité la question de la représentation de l'État sur l'ensemble du territoire. La fermeture de certaines implantations de la DGFIP, comme la perte progressive de compétences des sous-préfectures, traduisent l'impossibilité, pour l'État, d'être présent de manière identique en tous lieux et de maintenir ses grands réseaux traditionnels. La transformation des sous-préfectures en « maisons de l'État », figurant dans la directive nationale d'orientation de 2004, a échoué et a été abandonnée depuis. Ont ensuite été envisagées « la possibilité d'organiser des permanences des services déconcentrés en sous-préfecture » ou « la création de pôles de compétences d'arrondissement réunissant à intervalles réguliers les services de l'État » comme y incite la directive nationale d'orientation de 2010. Cette instruction ouvre la porte à l'itinérance de certains services de l'État pour aller à la rencontre des usagers¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Une convention signée entre l'État et Pôle emploi prévoit, par ailleurs, la possibilité d'une itinérance des conseillers de Pôle emploi.

La discordance entre les processus de modernisation, en cours au sein des services de l'État, et la persistance d'une carte des sous-préfectures héritée de l'histoire, n'est plus soutenable. L'évolution de l'activité des sous-préfets vers une administration de mission n'est pas incompatible avec une adaptation des arrondissements aux futures métropoles et aux intercommunalités d'agglomération, tout en corrigeant les disparités dans l'accès aux guichets pour la délivrance des titres, notamment en région parisienne.

C'est dans un esprit voisin que la carte des postes comptables pourrait être revue, pour les regrouper au niveau d'une ou plusieurs intercommunalité, et en spécialiser certains, notamment pour les comptabilités hospitalières.

Les attributions des implantations administratives locales de plusieurs administrations se trouvent simultanément réduites : les unités chargées des questions d'urbanisme et de droit du sol, les sous-préfectures, les postes comptables. L'enquête de la Cour n'a pas montré qu'il serait possible de donner à ces implantations des fonctions nouvelles servant de relais. Dans les zones concernées, la proximité doit être recherchée par d'autres voies, que ce soit les techniques numériques, l'amélioration de l'accueil téléphonique ou, lorsqu'elle est possible, l'itinérance des services.

En revanche, dans certains territoires, la présence physique effective des services reste à assurer. Les agences de Pôle emploi, par exemple, devraient augmenter leur maillage dans les quartiers urbains sensibles, où existe une forte concentration de demandeurs d'emploi mais trop peu de guichets.

5 - Préparer l'ajustement des circonscriptions

La correction du ressort des cours d'appel et la diminution de leur nombre, la suppression de sous-préfectures, la réduction des tribunaux de commerce dans la perspective d'un tribunal par département ou, dans certains cas, pour deux départements, demanderont des délais de consultation et de préparation. L'État doit organiser rapidement ces phases préparatoires.

Pour ce qui concerne les sous-préfectures, la Cour avait formulé trois recommandations dans son rapport public annuel de février 2012¹⁷⁸ :

¹⁷⁸ Les six autres recommandations portant sur les sous-préfectures concernaient des modalités de mise en œuvre qui demeurent, par ailleurs, d'actualité.

- adapter la carte des arrondissements aux réalités sociodémographiques et administratives actuelles ;
- mettre les périmètres des arrondissements urbains en adéquation avec les métropoles et des arrondissements péri-urbains avec les intercommunalités d'agglomération ;
- sortir de situations indécises sur l'avenir des arrondissements et sous-préfectures les plus petits, en examinant leur situation concrète et en assurant la viabilité des sites maintenus.

C - Moduler l'action territoriale

1 - Organiser les administrations selon le type de fonction exercée

Pendant longtemps, la distinction des fonctions de l'État s'est effectuée uniquement sur la base de leur caractère régalien ou non. La réalité est plus complexe : les fonctions régaliennes recouvrent d'une part, des fonctions de sécurité et de contrôle et d'autre part, des fonctions de gestion telles que le recouvrement de l'impôt ou la comptabilité de l'État. Dans les fonctions non régaliennes existent des fonctions de prise en charge sociale, un rôle d'animation, et des fonctions d'étude et de collecte d'informations. Ces fonctions sont dissemblables et doivent être traitées de façon distincte dans leurs méthodes et dans les moyens et structures à mettre en place.

Dans ses fonctions de contrôle, l'État agit pour son propre compte, pour l'Union européenne et dans le cadre de traités internationaux.¹⁷⁹ Il doit veiller au respect de dispositions obligatoires et sanctionner les contrevenants. Il doit le faire de manière uniforme, sans contrevenir au principe d'égalité de tous devant la loi et à la compétence du juge. Son éventuel pouvoir d'appréciation doit être encadré et contrôlé.¹⁸⁰

Les fonctions remplies par la DGFIP, la DGDDI, l'administration pénitentiaire, la gendarmerie ou la police, et les activités de contrôle, par exemple en matière vétérinaire, ou de concurrence, consommation et répression des fraudes, demandent une application strictement homogène sur le territoire. Cela implique une organisation permettant une impulsion

¹⁷⁹ L'autonomie dont dispose l'inspection du travail en est l'une des illustrations ; cf. article 1^{er} du décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des DIRECCTE. Ces dispositions tirent les conséquences des règles fixées par le Bureau international du travail. En matière d'hygiène alimentaire, l'administration (services vétérinaires et DGCCRF) doit justifier à Bruxelles, de l'existence de plans de contrôle et de leurs résultats.

¹⁸⁰ Idem, article 1^{er}, alinéa 2.

directe reliant efficacement les instances de décision et les services chargés de la mise en œuvre. S'agissant notamment de contrôles sur des flux de produits, de capitaux et de personnes, l'échange doit être permanent entre les unités intervenant sur tout le territoire. Des effectifs suffisants doivent pouvoir être déployés sur tout le territoire, notamment pour pouvoir réagir en cas de crise.

La problématique est différente en matière de politiques publiques. L'État définit des objectifs et, parfois, des dispositifs, procédures, méthodes dont le caractère impératif est plus ou moins marqué. Ces politiques publiques sont soit mises en œuvre directement par ses services ou ses opérateurs, soit confiées à un ou plusieurs autres acteurs.

Dans ces domaines, l'État doit se soucier de l'adaptation de la mise en œuvre des politiques publiques aux réalités locales, tout en s'assurant de leur conformité aux objectifs nationaux. Cette exigence requiert une organisation territoriale plus souple et un maillage territorial mieux ajusté, quitte à n'être pas identique sur tous les territoires.

2 - Adapter l'organisation des services aux territoires

La diversité accrue des territoires n'est pas compatible, dans certains domaines, avec la tradition d'organisation uniforme de l'État dans l'ensemble du pays.

Seules les régions d'outre-mer et l'Île-de-France font l'objet d'une organisation territoriale visant à répondre à leurs particularités.

Ces modulations en fonction de la réalité des territoires devraient être étendues. En particulier, l'intensité inégale des problèmes de logement et la gravité des difficultés rencontrées par certaines zones urbaines devraient conduire à moduler l'organisation administrative : dans les zones les plus concernées, le souci d'éviter des coordinations complexes et de désigner clairement un pilote devrait conduire à rassembler dans une structure unique aussi bien les services travaillant en matière d'urbanisme et de logement que ceux œuvrant dans le domaine de la cohésion sociale. Cette solution, qui prévaut déjà à Paris et dans la petite couronne, pourrait être étendue à d'autres zones urbaines. Dans d'autres en revanche, une telle solution ne se justifie pas, et les services devraient être intégrés aux services de la préfecture.

II - Créer les conditions d'un fonctionnement efficace

Les constats formulés dans les chapitres précédents montrent que les réformes, notamment la RéATE, butent sur l'absence d'une cohérence d'ensemble mais aussi sur diverses conditions de base qui seraient nécessaires à leur réussite, telles des méthodes de management et des moyens de fonctionnement adaptés, principalement dans trois domaines : la rationalisation de la gouvernance, la valorisation des ressources humaines et une modernisation des outils.

A - Adapter les méthodes de gouvernance

La gouvernance a pour objectif une transmission et une application correctes et rapides des politiques de l'État aux divers échelons territoriaux, en les adaptant en tant que de besoin aux conditions locales. Deux impératifs s'imposent pour y parvenir. D'une part les fonctions régaliennes et de contrôle doivent être exercées sans solution de continuité, ce qui impose de définir, depuis le centre, une chaîne ininterrompue d'impulsion, de commandement et de compte-rendu, et d'assurer un échange permanent d'informations entre tous les échelons et sur l'ensemble du territoire. D'autre part, les services régionaux doivent pouvoir exercer complètement leur rôle d'instruction et de coordination.

1 - Mieux organiser le pilotage par les administrations centrales

Les relations entre les administrations centrales et les services territoriaux doivent être adaptées en conséquence.

Dans certains cas, notamment les délégués régionaux à la recherche et à la technologie (DRRT), un véritable pilotage central demeure à construire.

Lorsqu'un même réseau de services déconcentrés relève de plusieurs administrations centrales, la formule des conseils ou comités de pilotage serait appropriée, par exemple entre la DGCCRF et la direction générale de l'alimentation (DGAL). De tels comités seraient également utiles lorsque plusieurs réseaux territoriaux interviennent dans des secteurs connexes, par exemple en matière fiscale entre la DGDDI et la DGFIP, pour le contrôle des produits entre la DGDDI, la DGAL et la DGCCRF, ou encore en matière de lutte contre les stupéfiants entre la police nationale, la gendarmerie et la douane.

Le comité national de pilotage des ARS est un mode opératoire qui a fait ses preuves. Son efficacité est supérieure à celle de la délégation chargée du soutien des DIRECCTE, dont la mission se borne à favoriser, essentiellement sur les aspects de gestion, la coordination de deux secrétariats généraux de ministère. Le comité devrait cependant voir plus fortement affirmé son rôle de pilotage global de gestion du risque maladie vis-à-vis non seulement des ARS mais aussi de l'assurance maladie. Il devrait de même assurer le lien fonctionnel pour la surveillance de la sécurité des produits de santé entre l'agence nationale de sécurité du médicament (ANSM) et les ARS. Un rôle renforcé supposerait que le ministre chargé de la santé, qui en est le président de droit, le préside effectivement de manière suffisamment fréquente.

Ces comités peuvent avoir la double fonction de coordonner les administrations centrales concernées et de filtrer l'ensemble des instructions et directives adressées aux services chargés de politiques publiques voisines.

2 - Mettre de l'ordre dans les instructions des administrations centrales

L'enquête de la Cour a montré la multiplicité et la diversité des instructions et directives transmises par les services centraux. Il est indispensable d'en restreindre le nombre, mais aussi de les hiérarchiser davantage et de mieux cibler leurs destinataires. Les administrations centrales communiquent souvent aux préfets et aux directeurs régionaux des documents techniques très longs, dont l'application relève de la compétence d'agents spécialisés. Il conviendrait de distinguer les instructions générales et celles à portée technique. La tâche des administrateurs locaux, qui ne sont plus en mesure de lire l'intégralité des productions des administrations centrales, en serait simplifiée.

3 - Revoir l'organisation financière et les modes de gestion

Déconcentration et décentralisation obligent l'État à disposer de circuits financiers lui permettant de gérer efficacement ses engagements à l'échelon territorial. Or des problèmes d'articulation se posent entre les mécanismes budgétaires issus de la LOLF et l'organisation administrative résultant de la RéATE. Dans le système actuel, la gestion à l'échelon régional relève des ministères et la gestion des directions départementales est assurée par le secrétariat général du gouvernement. Pour résoudre les difficultés qui en découlent, le rapport précité de l'inspection générale des finances et de celle de l'administration envisage cinq scénarios alternatifs :

- regrouper l'ensemble des effectifs des directions départementales interministérielles (DDI) et des préfectures dans un BOP unique. Cette solution a l'avantage de la simplicité mais est difficilement compatible avec la définition des programmes telle qu'entendue par la loi organique et avec le rôle du Parlement dans l'affectation des moyens entre les politiques publiques ;
- confier à un seul ministère les fonctions support des DDI en lui reconnaissant la capacité d'y affecter les effectifs nécessaires. Cette approche est plus large mais a pour inconvénient de déconnecter totalement les missions et les moyens, notamment en effectifs, des services ;
- faire basculer les seuls effectifs supports des DDI et des préfectures sur un même programme ;
- créer une enveloppe contributive d'emplois à disposition du responsable opérationnel de programme (RBOP). Une telle solution a été soutenue depuis longtemps par le ministre de l'intérieur qui a proposé « de créer et de mettre à disposition des préfets une enveloppe de crédits fongibles pour gérer les politiques locales interministérielles »¹⁸¹ ;
- permettre au préfet de région de redéployer, entre programmes, une part des effectifs en cours de gestion.

Les constats de la Cour montrent que la solution des problèmes d'articulation entre l'échelon central et l'échelon départemental se situe bien au niveau régional ; les responsabilités des préfets de région doivent être accrues. Les deux derniers scénarios présentent l'avantage de conforter l'échelon régional de gestion tout en favorisant un assouplissement des règles de gestion des agents ; elles pourraient être concentrées sur des réaffectations d'agents n'ayant pas une compétence métier spécifique à une administration.

B - Valoriser les ressources humaines

L'efficacité de l'action de l'État dans les territoires dépend au premier chef de la qualité de ses ressources humaines, de leur allocation et de leur utilisation.

¹⁸¹ Réunion du ministre de l'intérieur avec les préfets, 12 mai 2003.

1 - Assurer une répartition appropriée des agents de l'État sur le territoire

Sous l'effet cumulé des modes de gestion de la fonction publique et des conséquences des réformes (RéATE, création de la DGFIP), la répartition des agents sur le territoire se caractérise en beaucoup d'endroits par des déséquilibres dans un sens et dans l'autre par rapport aux effectifs théoriques des unités administratives et aux besoins. Au-delà de l'objectif quantitatif de la résorption de ces sureffectifs et sous-effectifs, l'État doit veiller à l'utilisation optimale des compétences métier et à ce qu'elles soient disponibles dans chaque unité, ce qui peut avoir des incidences sur les structures elles-mêmes.

a) Résorber les sureffectifs et sous-effectifs

Résorber les sureffectifs

Les sureffectifs et leur coût ne sont pas mesurés partout. Quelques études permettent de s'en faire une idée. Les services territoriaux de l'État en région Rhône-Alpes, atteignent 370 ETP alors qu'ils accueillent en moyenne 72 ETP annuels en provenance d'autres régions. S'y ajoutent les recrutements pilotés directement par les administrations centrales : recrutement PACTE¹⁸² ou ouvertures de concours. Dans le périmètre des DDI et des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (et bien que ces derniers soient en sous-effectifs) de cette même région, le coût des sureffectifs est estimé à 21,5 M€, auquel il faut ajouter celui des nouveaux arrivants estimé à 4 M€.

Les sureffectifs devraient être systématiquement mesurés au plan central par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et au niveau régional par les plateformes de ressources humaines. L'expérience, conduite en Rhône-Alpes, de l'évaluation du surcoût pour l'État du maintien d'une situation de sureffectifs avec les règles actuelles de mobilité, devrait être étendue à toutes les régions.

Les moyens pour réduire les sureffectifs sont aujourd'hui limités :

- au sein d'une même structure administrative, les changements d'affectation des agents qui la composent, sont en règle générale opérés par des mesures d'ordre interne, mais aucun

¹⁸² Le parcours d'accès aux carrières de la fonction publique (PACTE) est une procédure par laquelle un jeune non diplômé ou très faiblement diplômé peut être recruté dans la fonction publique hospitalière ou celle de l'État, sans concours, sur un emploi de catégorie C.

moyen n'existe de résorber les sureffectifs autrement que par le jeu naturel des départs en retraite ;

- la situation des directions régionales ou départementales qui emploient des agents rémunérés sur des BOP différents est spécifique. Dans la région Rhône-Alpes, un dispositif de compensation inter BOP a été lancé en 2011. Le bilan établi par la plateforme des ressources humaines (PFRH) en montre les limites. Depuis le lancement, au printemps 2011, seuls deux mouvements croisés ont abouti. En moyenne annuelle, sur 155 postes vacants offerts à la mobilité dans les DDI et les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine, 145 sont réservés aux cycles de mobilité ministériels ; seuls les dix autres sont offerts dans le cadre du dispositif de compensation inter BOP. Sur les 145 postes pourvus par des mouvements intra-ministériels, 50 % accueillent des agents en provenance d'une autre région que Rhône-Alpes.

Dans ce contexte, des préfets de région, comme celui de Rhône-Alpes, ont décidé, sur la suggestion de certains directeurs régionaux, de refuser toute mutation venant d'une autre région pour privilégier le recrutement, sur des emplois vacants, des agents venant de services de leur région en sureffectif.

À réglementation inchangée, la situation ne peut que s'aggraver. D'une part, les effectifs théoriques par rapport auxquels sont établies les vacances de poste, vont diminuer dans de nombreux services. D'autre part, les transferts de compétences liés aux projets actuels de décentralisation généreront parfois de fortes réductions d'activités, notamment pour les DDT : certains services risquent de ne plus avoir d'objet. Leurs agents ne parviendront que difficilement à se reclasser auprès des collectivités, elles-mêmes en phase de réduction de leur personnel.

Remédier à cette situation nécessite de modifier les règles d'affectation et les modes de gestion. Les dispositions qui prévoyaient le départ d'un agent au troisième refus de mutation ont été retirées. Le maintien de l'immuabilité de fait de la résidence administrative pour les agents qui ne souhaitent pas en changer, aurait pour effet de repousser pour de longues années, vraisemblablement de l'ordre de dix à douze ans, les résorptions des sureffectifs.

Il serait possible de moduler une part suffisante des primes en fonction du critère de la mobilité géographique, de rendre certaines primes dégressives en fonction du temps de séjour, d'encourager des départs anticipés à la retraite en cas de refus de toute nouvelle affectation. Le système de primes pourrait être redéployé dans cet objectif.

Ce problème se pose d'autant plus que les sureffectifs dans certaines régions ont pour contrepartie des sous-effectifs dans d'autres.

Comblant les sous-effectifs

À effectifs globaux donnés, sous plafond d'emplois, les sureffectifs ont pour contrepartie les sous-effectifs dans d'autres zones, où pourtant les « besoins d'État » peuvent être au moins aussi forts, voire davantage. Le cas de la région parisienne, où les déficits par rapport aux effectifs théoriques peuvent atteindre 10 %, est le plus connu. Il en est d'autres, par exemple la région Champagne-Ardenne. Les contraintes budgétaires limitent l'usage des moyens incitatifs ou des régimes de compensation (majoration d'indemnités de résidence, primes de fonction) et l'expérience prouve qu'ils peuvent ne pas être toujours efficaces. Des moyens plus radicaux peuvent être envisagés, avec les modulations appropriées : suspension de toute ouverture de poste dans les zones en sureffectifs aussi longtemps que les postes n'ont pas été pourvus en zones en sous-effectifs, substitution à des recrutements de titulaires de recrutement de contractuels sur des postes géographiquement déterminés.

b) Assurer l'utilisation optimale des compétences métier : inter-départementaliser et inter-régionaliser

La réflexion sur la répartition territoriale des agents ne doit pas se limiter aux données globales par région ou département mais aussi tenir compte de la disponibilité des compétences métier et des conditions d'exécution des tâches spécialisées sur l'ensemble du territoire. La diminution globale des effectifs, l'attrition de nombreux corps techniques et l'absence de viabilité de petites unités administratives doivent conduire à imaginer des solutions nouvelles, incluant la mutualisation de certaines spécialités à l'échelon interdépartemental ou inter-régional, et permettre l'inter-départementalisation de certaines des actuelles directions départementales et à l'inter-régionalisation de certaines des actuelles directions régionales.

Les collectivités territoriales tentent ainsi des regroupements. En témoignent des mises en commun de services ou de savoir-faire entre départements, comme en Savoie, entre la Drôme et l'Ardèche et dans le Centre autour de pôles d'excellence. Le recours à ces formules est facilité par la souplesse de gestion dont disposent ces collectivités.

L'État, pour sa part, n'a pas assez poussé la réflexion sur la création de structures infra ou supra-départementales et infra ou suprarégionales.

Pourtant, les textes permettent parfois de tels aménagements. Ainsi l'article 3-IV du décret précité sur l'organisation des DIRECCTE dispose que « lorsque la démographie, les conditions économiques ou les caractéristiques des bassins d'emplois le justifient, des unités territoriales dont le ressort n'est pas départemental peuvent être créées par arrêté conjoint des ministres chargés du travail, de l'emploi et de l'économie, sur proposition du préfet de région ». En cas de besoin, des mesures réglementaires peuvent étendre ces possibilités.

Dans les faits, peu d'initiatives ont été prises. Par exemple, les agents compétents en matière de protection des digues qui relèvent de la DREAL de Franche-Comté interviennent aussi en Bourgogne. Ces formules de mutualisation devront être multipliées. Elles devraient être envisagées pour les STAP, dont les faibles effectifs ne permettront pas, à court terme, de couvrir l'ensemble des domaines techniques, et pour certaines fonctions de contrôle, comme le contrôle vétérinaire ou celui en matière de concurrence, consommation et répression des fraudes¹⁸³. Si l'État veut continuer d'exercer ses fonctions en matière de jeunesse, de sport et d'animation de la vie associative, l'évolution des effectifs nécessitera de passer, dans un grand nombre de cas, à une dimension interdépartementale, voire régionale¹⁸⁴. Ainsi la baisse des effectifs de l'INSEE contraindra, à terme proche, à fusionner certaines de ses directions régionales pour mutualiser les compétences en matière d'études.

2 - Repenser la gestion des ressources humaines

Les tâches de l'État dans les territoires devront être assurées par des agents plus mobiles, aux tâches enrichies. La gestion des ressources humaines doit être repensée dans cette perspective. Elle implique de mettre l'accent sur la formation et de favoriser la mobilité en faisant une plus grande place à la notion de filière et en alignant progressivement les conditions d'emploi et de travail entre ministères.

¹⁸³ En ce domaine, des unités spécialisées existent de longue date, notamment des brigades interrégionales d'enquête en matière de concurrence.

¹⁸⁴ Lettre du directeur des sports du 15 février 2013 : « la perte constatée au niveau départemental du savoir technique rend inéluctable une mutualisation régionale des compétences partagées ».

a) Développer la formation des agents

La formation est d'abord un outil d'accompagnement du changement. Les réformes de l'organisation territoriale ont comporté une redistribution des agents entre les services, mais aussi une relative permanence de la résidence des agents. Diversement ressenties, les nouvelles affectations supposent une période d'adaptation, et souvent des formations minimales, pour que les agents puissent appréhender les nouveaux circuits de décision et organisations. La formation doit aussi contribuer à une relative polyvalence des agents, quand elle est possible.

La formation est aussi un moyen de trouver des titulaires pour chaque fonction. Les postes liés à certaines spécialités professionnelles deviennent difficiles à pourvoir, soit par déficience de formation initiale, soit par concurrence entre employeurs, notamment publics.

Enfin, la formation favorise la mobilité en permettant, par exemple, de compenser une faible mobilité géographique des agents par des transferts entre administrations.

Cependant, les crédits de formation diminuent. Certes, cette contraction découle mécaniquement de la réduction des effectifs. Elle n'en est pas moins en contradiction avec les nécessités de l'évolution des services déconcentrés. L'objectif de formation tout au long de la vie doit trouver sa place dans l'administration.

Le dynamisme de certaines plateformes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH) ne peut suffire à l'élaboration d'un véritable plan de formation transversal à tous les services, tout en reconnaissant les formations spécifiques métiers. Seule une impulsion centrale permettrait que toutes les administrations territoriales soient mobilisées et adhèrent aux PFRH et pour un renouveau de la formation.

b) Évoluer vers une gestion par filières et cadres d'emploi

Le statut de la fonction publique fonde les règles du déroulement de carrière des fonctionnaires. Il est régulièrement modifié par touches successives, qu'illustrent les revalorisations de carrières intervenues par l'adjonction d'un grade à accès fonctionnel (GRAF) pour les corps d'attachés ou d'ingénieurs à l'occasion des processus de fusions de corps ou de la création de corps interministériels à gestion ministérielle.

Des trois statuts de la fonction publique, celui des agents de l'État, défini en 1946, est le plus ancien. La fonction publique territoriale (FPT) est structurée différemment car, outre les catégories d'agents similaires à celles de la fonction publique d'État (FPE) – A, B et C –, elle groupe les

agents par filières et cadres d'emplois, et non par corps. Les agents de l'État transférés en FPT y trouvent néanmoins facilement leur place. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) reconnaît que certaines rationalisations intervenues pour les deux autres fonctions publiques n'ont pas eu d'équivalent pour celle de l'État.

Filières, cadres d'emplois, corps

La spécificité des filières et des cadres d'emploi est qu'ils couvrent un éventail de métiers plus large qu'une ventilation en corps. Le cadre d'emplois regroupe l'ensemble des agents soumis à un même ensemble de règles, constituant un statut particulier. Il est, par nature, transversal.

Les métiers sont aussi divers dans l'État que dans les collectivités locales, et les formations sont souvent identiques. Une convergence s'est progressivement établie. D'ailleurs les dispositions européennes n'établissent pas de distinction. L'État a, au demeurant, reconnu l'existence d'une filière sociale. L'établissement de filières ou de cadres d'emplois dans la FPE atténuerait les difficultés de gestion actuelles.

La répartition en cadres d'emplois n'exclurait pas un traitement différencié pour les emplois supérieurs ou spécifiques, ni pour des métiers nécessitant une technicité particulière. Elle ouvrirait un champ plus large de possibilités de mobilité, ce qui correspond à l'évolution de l'administration mais aussi de la société. La recherche par les agents d'une stabilité géographique pourrait plus facilement être satisfaite par une mobilité fonctionnelle en dehors de leur administration d'origine, tout en leur offrant une certaine garantie d'harmonisation des rémunérations accessoires et des conditions d'emploi.

La filière administrative est sans doute la plus simple à créer dans la FPE. Elle regrouperait l'ensemble des agents exerçant une activité administrative, quel que soit leur grade et quel que soit le secteur d'activités dans lequel ils exercent.

c) Harmoniser les conditions d'emploi

Les situations faites aux agents des nouvelles directions régionales et départementales restent inégales, indépendamment de leurs qualifications et mérites : rémunérations accessoires, action sociale, organisation du temps de travail, varient sensiblement.

Ces disparités sont acceptables lorsque les agents travaillent dans des services différents et donc ne les perçoivent pas quotidiennement. Elles ne le sont plus lorsqu'ils exercent dans les mêmes locaux et au sein d'un même service. La convergence des conditions d'emploi, qui avait

été annoncée, a été très inégalement mise en œuvre notamment en raison de son coût qui n'avait pas été chiffré au moment de la RéATE.

Dans le contexte budgétaire actuel l'harmonisation doit être recherchée prioritairement dans trois domaines :

- l'unification des conditions de déplacement des agents, la diversité actuelle des conditions n'étant ni compréhensible, ni désormais admise par les agents ;
- l'unification des temps de travail : jours fériés, récupérations diverses pour absence, activités hors horaires normaux, etc. doivent être harmonisés quels que soient les services, les ministères et les catégories ;
- l'harmonisation des conditions de restauration (tarification des cantines, bénéfice de tickets restaurants), les agents étant particulièrement sensibles aux inégalités actuelles en ce domaine.

d) Assouplir la gestion des mobilités

Toutes les mesures mentionnées ci-dessus sont de nature à faciliter les mobilités. Le développement de celles-ci est subordonné à la participation effective de toutes les administrations aux procédures en cause, sous réserve que les affectations prennent en compte les besoins et les qualifications des agents.

En tant que pilote du dispositif territorial de l'État, le préfet de région doit assurer un équilibre général de la région.

3 - Inscrire ces évolutions dans une gestion prévisionnelle

Une réflexion d'ensemble sur le rôle et les missions de l'État conditionne le mode d'organisation des services, et doit permettre de mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), déterminant les politiques de recrutement et de formation. Elle doit intégrer les besoins des administrations par structures ministérielles, par territoires et par métiers. Elle requiert une bonne connaissance des effectifs, de leurs qualifications, de leurs besoins et de leurs évolutions, et repose sur la formation, complétée par des recrutements adaptés.

Une étude récente de l'INSEE montre une surqualification d'une part importante des agents publics au regard de la nature de leur poste. Les difficultés de mobilité, notamment dans les catégories B et C, ne permettent pas toujours une mutation sur un nouvel emploi. Même si la

situation varie selon les ministères, la promotion sur place conduit à un renchérissement global du coût de fonctionnement des services. La surqualification risque de provoquer à terme un mécontentement lié à la non-reconnaissance des mérites et des compétences. Dans un souci de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, les mesures d'adaptation doivent se fonder sur les besoins des services, mais aussi sur la réalité du profil des agents. Procéder à une analyse complète de cette réalité permettrait de préparer les mesures nécessaires et d'anticiper les risques de tensions futures.

La gestion prévisionnelle implique un dialogue entre les administrations centrales et les services déconcentrés. Celui suppose que les administrations centrales diffusent aux responsables des services déconcentrés les perspectives d'évolution d'emploi à l'horizon des programmes de finances publiques et au moins du budget triennal, pour que ceux-ci puissent anticiper et organiser les adaptations nécessaires.

C - Moderniser les moyens de fonctionnement et les modes d'action

Rendre davantage performante l'action de l'État sur le territoire suppose d'utiliser au mieux ses moyens, et d'abord par un usage étendu des technologies de l'information et la recherche de gains d'efficience, notamment par des mutualisations.

1 - Utiliser pleinement les potentialités de technologies de l'information

Les technologies de l'information peuvent permettre à l'État à la fois d'améliorer son fonctionnement interne et de rationaliser les relations avec les usagers.

a) Donner toute la priorité requise à l'interopérabilité des systèmes d'information

L'enquête de la Cour a permis de recenser les nombreuses difficultés rencontrées par les services déconcentrés en raison de l'absence de communication entre les SI des différents ministères et autres acteurs publics. Ces systèmes ont été conçus et développés de manière verticale, par ministère voire par service ou par opérateur. Les regroupements tant au sein des directions régionales qu'au sein des directions départementales interministérielles (DDI) ont mis en évidence les difficultés engendrées par cette situation.

Toutes les évolutions en ce domaine sont certes longues et coûteuses.

La coordination des projets informatiques nécessite une action en amont, en référence aux priorités gouvernementales. Le lancement de tout nouveau projet doit toujours être précédé d'une phase d'information et de coordination interministérielle, permettant d'en préciser le périmètre, d'examiner les problèmes de compatibilité et les évolutions futures. Cette méthode engendrerait des économies à moyen-long terme.

Compte tenu de la complexité de l'organisation de l'État, de la volonté des services de disposer du système le plus opérant pour eux-mêmes, de la difficulté de la matière et des crédits en jeu, le poids de l'instance administrative de coordination et d'autorisation doit être le plus élevé possible. La direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC)¹⁸⁵ a été créée par un décret du 21 février 2011. Un arrêté du 4 juin 2011 rend obligatoire sa consultation pour tous les projets informatiques importants dans les administrations. Elle a été opportunément rattachée au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) créé par un décret du 30 octobre 2012. Il est capital qu'elle puisse exercer pleinement ses fonctions en s'appuyant sur l'autorité du Premier ministre.

b) Développer l'usage des nouvelles technologies dans les relations avec les usagers

Tout en permettant aux services de l'État de mieux travailler entre eux, un usage intensifié des technologies de l'information est de nature à faciliter les contacts des services déconcentrés avec les usagers et à simplifier et accélérer de multiples procédures. Ces outils peuvent avoir une incidence majeure sur l'implantation territoriale des services de l'État. A la limite, on pourrait concevoir un renversement de la charge de la preuve : une implantation physique de desserte ne serait considérée comme fonctionnellement justifiée que si elle apporte une plus-value effective par rapport aux communications électroniques. En tout état de cause, ces outils permettent de mieux traiter la diversité des publics.

¹⁸⁵ La direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) est chargée de définir un cadre stratégique cohérent pour l'évolution des systèmes d'information dans l'administration, de piloter des opérations de mutualisation d'infrastructures, de maîtriser les projets à fort enjeu dans un rôle d'audit et d'alerte. Elle est responsable du référentiel général d'interopérabilité, du référentiel général d'accessibilité pour les administrations, du référentiel général de sécurité (rôle partagé avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information).

Sur le terrain, les initiatives de recours aux technologies électroniques sont nombreuses.

L'usage se répand, lors de l'établissement de documents officiels tels que passeports ou cartes d'identité, d'avertir le demandeur du document par message électronique de la mise à disposition de la pièce demandée. Il en va de même pour donner ou confirmer des rendez-vous ou des réunions. Il ne s'agit pas de supprimer l'ensemble du courrier administratif mais d'utiliser, pour informer ou rendre une réponse simple, un mode de transmission rapide et moins coûteux que la forme écrite traditionnelle. Moins importun que la communication téléphonique, tant pour l'administration que pour l'usager, plus rapide et plus sûr que le courrier écrit, ce mode est banalisé et accepté par le public, dès lors que celui-ci est consulté lors du premier contact.

La dématérialisation : l'exemple de la préfecture de la Loire

La préfecture de la Loire a lancé une plateforme internet simplifiant les procédures administratives d'organisation d'un événement sportif. De telles démarches, toujours longues, complexes car supposant l'intervention de nombreux services, sont ordinairement fastidieuses. Désormais, l'interface internet réunit les organisateurs, l'État et l'ensemble des nombreux services consultés pour avis. Le gain de temps est très important selon les acteurs locaux et, surtout, il n'est plus besoin de multiplier les exemplaires physiques d'un dossier pour les adresser aux services concernés. Appuyée sur la cartographie de l'institut national de l'information géographique (IGN) et les données numériques du département de la Loire, la plateforme permet de visualiser les parcours, les endroits dangereux, et les itinéraires d'intervention les plus pertinents pour les secours.

Le développement de telles plateformes pour mutualiser l'instruction des subventions aux associations – pour l'ensemble des autorisations d'utilisation des sols ou d'ouverture d'établissements réglementés par exemple – offre des perspectives nouvelles pour l'organisation et le fonctionnement des services.

Les domaines où les démarches pourraient transiter par la voie électronique sont multiples : les demandes d'avis d'imposition, dont le traitement au guichet mobilise beaucoup les agents, pourraient être traitées par échange de courriels.

La généralisation de ces innovations appelle une démarche volontariste. D'une part, la mutualisation des expériences doit être stimulée aux différents échelons locaux, entre tous les services, et les expériences réussies généralisées ; les agents doivent être incités à communiquer entre eux sur ces sujets. D'autre part, les administrations doivent adopter une approche proactive, dans un dialogue avec leurs

services déconcentrés, pour identifier tous les gisements de productivité et d'amélioration du service rendu que recèle le recours à ces techniques.

2 - Renforcer l'efficience par les mutualisations

Les gains d'efficience annoncés, notamment au moment de la RéATE, ne paraissent pas s'être effectivement réalisés. Ainsi des missions régionales d'achat ont été mises en place depuis 2010 auprès des SGAR. En 2012 des actions innovantes en matière d'achats ont été lancées dans l'ensemble des régions. Les gains sont estimés à ce jour à 10 M€ alors que l'objectif était de 25¹⁸⁶ M€. Un second cycle de trois ans est entamé en 2013, au cours duquel les objectifs de gains vont être augmentés. Encore faut-il analyser les raisons pour lesquelles les gains de 2012 n'ont pas été à la hauteur des prévisions.

Le parc automobile illustre les économies potentielles. Ces véhicules, excepté ceux de services pour lesquels ils sont un moyen essentiel de travail, sont relativement peu utilisés en termes de distance parcourue et leur coût d'entretien est relativement élevé. Nombre de collectivités et d'entreprises privées ont mis en place des modalités de gestion du parc plus performantes, pour des raisons tant d'économies que d'image. L'administration devrait s'en inspirer et recourir à une mutualisation renforcée du parc automobile soit par immeuble administratif soit par zone spatiale adaptée aux situations locales. Une plateforme réunit déjà les services de crise et d'urgence du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), de la préfecture et de la voirie départementale. En cas de crise ou de simples accidents, les performances sont notablement améliorées et les coûts diminués. L'extension de ce type de formule doit être recherchée.

Les mutualisations ne sauraient concerner les seuls matériels. Des structures dont la taille est réduite doivent assurer en commun la gestion de certaines fonctions. Les DDPP et les DDCS(PP) ont des difficultés à constituer leur secrétariat général, à la différence des DDT. La viabilité à moyen terme de certaines DDI ou unités territoriales (UT) est d'ores et déjà remise en cause par les diminutions d'effectifs. Dans l'hypothèse où subsisteraient de tels services, une mutualisation permettrait de mieux faire face à la complexité de la gestion budgétaire des ressources humaines et de concentrer l'essentiel des effectifs sur les missions opérationnelles.

¹⁸⁶ Lettre du directeur du service des achats de l'État aux préfets, 30 novembre 2012.

Comme dans le domaine de l'utilisation des technologies de la communication, les expériences de mutualisation devraient être diffusées et généralisées. Les préfectures de région et le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique ont un rôle primordial à jouer dans la diffusion des bonnes pratiques, qui devrait être systématisée.

Conclusion générale

L'État, unitaire dans son principe, est devenu protéiforme dans son organisation et dans son fonctionnement. À ses services déconcentrés se sont ajoutés des opérateurs disposant eux-mêmes d'implantations locales. Les étapes successives de décentralisation ont développé des formes de cogestion dans de nombreux domaines, ce qui a conduit à une perte de lisibilité et à une dilution des responsabilités.

Les réformes récentes se voulaient fondées sur la recherche de simplifications et une volonté de cohérence, accompagnant ou permettant, dans un souci prioritaire d'économies, une réduction du nombre des agents. Certaines d'entre elles, comme la création des agences régionales de santé, la réforme de la carte judiciaire décidée en 2008, l'inter-régionalisation des services territoriaux du ministère de la justice, ou encore l'intégration des agents de plusieurs opérateurs de l'État dans les services déconcentrés, sont, malgré leurs limites, effectivement allées dans le sens d'une rationalisation. Cependant, ces réformes qui se sont succédées à un rythme soutenu dans le cadre de la RGPP et de la RéATE, sont intervenues sans avoir été précédées ni d'une réflexion transversale, ni d'une clarification des missions de l'État. Certaines, comme la création de la DGFIP ont été réalisées par simple adjonction des services préexistants.

Les réformes de structures n'ont guère eu d'effet sur les usagers, qu'il s'agisse des particuliers ou des entreprises. L'enquête de la Cour conduit, par ailleurs, à constater que les agents, quel que soit leur grade, expriment une double inquiétude : ils comprennent la nécessité de réformes mais souhaitent une pause ; ils considèrent que la réforme est « au milieu du gué » mais ne savent pas précisément où se trouve l'autre rive.

Trois données majeures rendent cependant indispensables de nouvelles évolutions. Tout d'abord, la création de 60 000 postes à l'éducation nationale et la majoration des effectifs de Pôle emploi par exemple, alors que l'État a pris, dans la loi de programmation des finances publiques, l'engagement de ne pas majorer l'effectif global de ses services et de ceux des opérateurs, nécessitent mécaniquement la suppression de plus de 60 000 postes dans les autres administrations. Ensuite, ces diminutions d'emploi interviennent dans un contexte de transformations profondes des besoins sociaux. Enfin, les projets actuels de décentralisation, malgré les incertitudes sur ses modalités, entraîneront la disparition de certaines tâches de l'État et rendront encore plus

souhaitable une redéfinition des périmètres respectifs de ses fonctions et de celles des collectivités territoriales.

L'État est confronté à quatre contradictions, qui sont autant de défis :

- affirmer l'existence et la réalité de l'État en tous lieux, malgré la disparition, dans certains, de toute présence physique ;
- garantir un traitement égal à tous, alors que coexistent sur le territoire des zones de plus en plus denses et d'autres en voie de désertification ;
- répondre aux besoins sans cesse renouvelés des administrés, tant en matière de services qu'en matière de sécurité, avec des moyens de plus en plus réduits ;
- maintenir l'efficacité de son organisation et même la renforcer dans des domaines-clés, tout en réalisant les nécessaires économies, tant au niveau territorial qu'à l'échelon central.

Les dysfonctionnements constatés par la Cour et les interrogations qu'ils soulèvent, résultent de l'absence de réflexion sur les missions de l'État aujourd'hui, sur l'organisation d'un État dont la réforme constitutionnelle de 2004 a consacré la forme décentralisée, et sur les conséquences à moyen et long termes des contraintes financières et notamment de l'évolution des effectifs.

Les différences de nature entre les diverses fonctions de l'État – fonction de sécurité et de contrôle, politiques publiques incitatives, production d'informations et d'études – n'ont été prises en compte par l'État ni dans la réorganisation des services déconcentrés, ni dans la répartition des compétences dans le cadre de la décentralisation. Les réorganisations des services territoriaux, dans le périmètre de la RéATE comme en dehors, ont, pour certaines, été conduites sans réflexion préalable suffisante, parfois à la suite d'arbitrages fins de circonstance. Le périmètre des DIRECCTE, celui des DDCSPP, l'éclatement, dans les chefs-lieux de région, entre directions régionales et directions départementales alors même que l'effectif était voué à diminuer, l'absence de réforme de grands réseaux territoriaux comme ceux de la DGFIP et de la DGDDI, l'hétérogénéité des circonscriptions retenues pour des administrations intervenant dans des domaines proches, ou encore les difficultés de fonctionnement rencontrées par nombre de services territoriaux, sont révélateurs des limites de la méthode suivie. Les structures actuelles ne permettent pas un exercice suffisamment régulier et organisé des contrôles dans de nombreux domaines.

L'administration territoriale de l'État semble être à la fois le produit de contextes historiques particuliers (cours d'appel héritières des anciennes juridictions du roi, périmètre des départements fixé par la Révolution et l'Empire, recomposition des arrondissements et sous-préfectures remontant à Raymond Poincaré en 1926) et d'emprunts à la pratique anglo-saxonne des agences, dont la combinaison ne répond pas pleinement aux besoins actuels. L'ensemble compose une mosaïque à peine plus lisible pour les partenaires de l'État que pour le public et les entreprises.

Le manque de lisibilité de la nouvelle organisation administrative ne tient pas seulement à l'obscurité des nouvelles dénominations qui ont été retenues. Cette dernière traduit elle-même le manque de cohérence de certaines recompositions de services.

La dissociation entre une gestion des directions départementales, exercée par le secrétariat général du gouvernement, et celle des directions régionales, qui restent directement liées à chaque ministère, est artificielle et contraire tant à une bonne gestion qu'à une impulsion cohérente des politiques publiques. En outre, le périmètre de certains services déconcentrés a été fixé en fonction de la structure gouvernementale qui existait au moment de la RéATE mais s'est trouvée rapidement modifiée. La coordination des DIRECCTE par une délégation générale qui doit elle-même chercher à favoriser l'accord entre deux secrétaires généraux de ministère en est l'exemple le plus illustratif.

L'État doit, s'il veut que ses services territoriaux disposent des compétences métiers adaptées, rechercher, dans certaines zones du territoire, des formules d'inter-départementalité et d'inter-régionalité.

Les effectifs de nombre de services territoriaux sont passés ou vont, en l'état actuel des prévisions, tomber dans les toutes prochaines années, en-dessous du seuil critique nécessaire à ce qu'ils puissent fonctionner normalement et réunissent des compétences métiers requises.

L'uniformité de l'État sur tout le territoire n'est plus de mise, si tant est qu'elle ne l'ait jamais été. La région parisienne, l'outre-mer et la Corse font l'objet de structures administratives différenciées et parfois de longue date. L'intensité inégale des problèmes urbains, la diversité des situations démographiques, économiques et sociales des territoires doivent inciter à aller plus loin. L'État ne peut ignorer la création de métropoles, pas plus que le développement de l'intercommunalité ou les rapprochements engagés par des conseils généraux.

Au-delà des questions de structure, l'État doit se recentrer sur ses missions primordiales, pour ce qui concerne les fonctions de sécurité et de contrôle. Cela suppose notamment que l'organisation des services remplissant ces missions soit adaptée, depuis le centre de décision et d'impulsion jusqu'à l'échelon le plus fin du territoire. Ces fonctions, qui nécessitent une relation continue et directe avec l'échelon central, ne sont pas compatibles avec une organisation départementale déconnectée de l'organisation régionale, et qui rompt la continuité entre les échelons central, régional et départemental. La sécurité alimentaire et la protection des consommateurs ressortissent de ce type d'exigence, dont le respect n'est plus totalement garanti. Le système des unités territoriales, utilisé pour la sécurité sanitaire – avec les délégations départementales des ARS –, aussi bien que pour la protection contre les risques naturels et environnementaux – avec les unités territoriales des DIRECCTE – apparaît mieux adapté et il est désormais bien admis par les autorités préfectorales. L'exercice efficace des missions de sécurité et de contrôle suppose aussi que les circonscriptions soient harmonisées pour faciliter les coopérations entre les services qui en sont chargés, que ce soit pour mener au plan général l'action pénale ou pour assurer le contrôle fiscal, celui sur les produits ou encore la lutte contre les stupéfiants. L'échelon interrégional doit être affirmé et ses circonscriptions le plus possible harmonisées.

Hors de ce champ, la région doit être encore plus clairement affirmée comme l'échelon pivot. Dans tous les domaines, il importe que le préfet de région, représentant de l'État en dialogue permanent avec les acteurs locaux, en s'appuyant sur des services territoriaux de l'État rénovés, soit placé dans une situation telle que le caractère interministériel de sa mission apparaisse clairement. Une mission essentielle est de veiller à l'équilibre des territoires, notamment lorsqu'il existe des aires métropolitaines.

Au plan départemental, à chaque mission devrait correspondre une organisation susceptible d'assurer le meilleur service rendu ; celle-ci serait fixée, de façon différenciée selon les territoires, par les responsables régionaux de l'État. L'installation permanente, l'implantation de permanences, la modernisation de l'accueil téléphonique, l'usage des techniques électroniques ou même un partenariat avec une collectivité jouant le rôle de correspondant local, offrent un panel suffisamment varié pour répondre à la diversité des situations territoriales, démographiques et économiques. L'appel aux maires ou aux agents communaux pour remplir certaines de ces fonctions n'est pas une novation. Le maire est un agent de l'État chargé de fonctions régaliennes telles la tenue des registres de l'état-civil, l'organisation locale des consultations électorales, la police de la sécurité

et de la tranquillité publiques et même de missions de défense en cas de crise. La réticence de nombre de services de l'État à s'appuyer sur le réseau des élus et fonctionnaires locaux doit être surmontée. D'autres États montrent la complémentarité et la subsidiarité entre fonctionnaires locaux et fonctionnaires d'État.

Bien que le présent rapport n'ait pour objet de traiter ni des administrations centrales ni de la décentralisation, il n'est pas possible de les passer sous silence dans l'examen de la situation de l'administration territoriale de l'État. Elles lui sont indissociablement liées.

La décentralisation à la française aboutit, de droit ou de fait, à une cogestion entre les collectivités et les services déconcentrés de l'État. Le projet actuel de décentralisation renforce encore cette conception en la généralisant dans les domaines du développement économique, de la formation professionnelle, après bien d'autres, intervenues notamment dans le domaine social. Au-delà de la multiplication des nécessaires réunions de coordination, souvent des doubles instructions, de la lourdeur des procédures et du retard dans les décisions, la multiplication des intervenants, dans un contexte de réduction globale des effectifs, a un coût et des conséquences de moins en moins supportables. Elle va à l'encontre de l'efficacité des politiques publiques.

L'État pourrait, là où c'est nécessaire, organiser et faire respecter les politiques publiques transférées ou déléguées, sans intervenir dans leur gestion. L'élaboration de schémas de programmation, adaptant les objectifs aux territoires, élaborés en concertation avec ceux qui sont chargés de les mettre en œuvre, fixerait un cadre permettant le contrôle et l'évaluation. En général, l'État prévoit et élabore les schémas d'une politique publique, mais édicte aussi des actes de gestion qui font double emploi avec ceux des autorités en charge de celle-ci. Le secteur médico-social est caractéristique de ces superpositions d'interventions : les moyens de l'État y sont faibles en ce domaine et devraient prioritairement être consacrés à ses propres compétences en matière sanitaire.

Dans certains domaines, comme le tourisme ou le commerce extérieur, le caractère désormais quasiment résiduel de l'intervention des services territoriaux de l'État au regard de celles développées par les collectivités territoriales, devrait l'inciter à renoncer à une présence qui accroît la complexité plus qu'elle n'est facteur d'efficacité.

L'État dispose d'autres moyens pour veiller à un traitement égal des citoyens et des entreprises sur tout le territoire et dans toutes les collectivités. Les citoyens, de plus en plus informés de leurs droits, sont à même de les faire valoir, individuellement ou collectivement, et l'État, par le contrôle de la légalité, peut, s'il sait améliorer l'efficacité de cette

fonction, sanctionner les collectivités qui ne respectent pas leurs obligations légales. L'État devrait d'abord veiller à remplir ses obligations constitutionnelles – le contrôle de la légalité en est une – et à mettre en place, avec les collectivités territoriales, des procédures d'évaluation des politiques décentralisées.

Une telle transformation renforcerait à la fois la lisibilité de l'action, et donc des responsabilités, de chacun des acteurs, en même temps que l'État retrouverait son rôle de décideur des politiques publiques et de garant des droits.

Les évolutions souhaitables ne doivent pas être sans effet sur l'administration centrale. Celle-ci a été, en nombre de cas, moins affectée que les services territoriaux par la réduction des effectifs. La création d'agences est souvent fondée, entre autres, sur l'incapacité supposée de l'administration centrale à combiner souplesse et adaptabilité pour conduire des politiques partenariales. Son mode de fonctionnement, reposant sur l'élaboration et la diffusion de multiples directives, instructions et circulaires laisse peu de liberté d'action aux responsables locaux de l'État, alors même que l'échelon régional est censé adapter la mise en œuvre des politiques au contexte territorial.

La multiplication, par les services centraux, des demandes de « *reporting* » reposant sur des indicateurs définis le plus souvent unilatéralement, et cela alors que l'effectif opérationnel des services territoriaux est en forte décroissance, détourne les agents locaux de leurs missions fonctionnelles, d'autant plus qu'ils disposent trop rarement de systèmes d'information permettant des réponses automatisées. L'administration centrale considère traditionnellement sa fonction comme celle d'un donneur d'ordres et d'un contrôleur plutôt que d'un évaluateur, alors que les réformes récentes de l'administration territoriale et l'évolution de la société exigent souplesse, dialogue et adaptation.

Les systèmes d'information, toujours créés et conçus pour répondre aux besoins propres des services ministériels voire parfois d'un seul, doivent faire l'objet d'une réflexion particulière. La construction de systèmes d'information est certes complexe et coûteuse. Elle n'en est pas moins indispensable tant à l'efficacité des services territoriaux, aux échanges entre administrations intervenant dans des domaines proches, qu'à l'exercice par l'administration centrale de sa fonction de pilotage. Il est impératif de s'orienter vers une interopérabilité plus grande des systèmes, même à moyen ou long terme, en créant une instance de coordination disposant d'une véritable autorité sur l'ensemble des

services et capable de vérifier la pertinence du périmètre, les principes de base et les conditions d'évolution de tout nouveau système. Une attention soutenue et continue doit être portée à toutes les questions de traitement automatisé des informations et aux possibilités des techniques électroniques. Facteur de cohérence et de simplification interne à l'administration, mais aussi externe pour les relations avec ses partenaires et usagers, ce sont également des pistes de solutions pour répondre aux besoins des zones démographiquement peu denses où la présence physique permanente des services ne peut plus être assurée.

La nature même des activités de l'État, l'étendue des réformes, et l'accroissement des contraintes d'effectifs donnent à la gestion des ressources humaines et à la conduite du changement une place centrale.

Les agents ont connu de nombreuses réformes, sans avoir tous bénéficié d'un traitement similaire. Les fonctionnaires relevant du ministère de l'économie et des finances et de celui de l'intérieur ont bénéficié de compensations et d'avantages non comparables à la situation des autres agents. Seul le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable a pu harmoniser les primes des différents corps ayant rejoint ses services.

La disparité des conditions d'emploi à l'intérieur des services territoriaux recomposés, dont n'existe aucun plan de résorption, ne peut pourtant être durable. La recomposition a rendu plus difficilement soutenable ce qui hier était diffus entre des administrations diverses.

D'une manière générale, sauf les exceptions mentionnées précédemment, il n'y a pas eu, contrairement aux engagements de départ, une véritable réflexion sur les ressources humaines. Les résultats sont dès à présent inquiétants, et encore davantage pour l'avenir avec les conséquences des projets actuels de décentralisation. Les suppressions de postes prévues et réalisées produisent, dans nombre de régions et dans certains services le maintien d'agents disposant d'une affectation mais dont les missions ont été supprimées. Les économies annoncées sont loin d'être réalisées et, sauf mesures énergiques, la situation durera, dans nombre de cas, au-delà de dix ans. Dans le même temps, la nécessité de respecter au niveau national les plafonds d'emplois résultant de la loi de finances conduit à des sous-effectifs dans d'autres zones du territoire. Les sureffectifs, par la combinaison des règles de mobilité propres à la fonction publique d'État et des contraintes issues des dispositifs mis en œuvre pour l'application de la LOLF, pénalisent les régions dont l'attractivité est insuffisante pour attirer des agents qui y font défaut.

Dans une société où les besoins évoluent rapidement, l'État doit d'urgence imaginer et mettre en œuvre des dispositifs nouveaux pour

améliorer les mobilités géographiques et fonctionnelles, la fluidité des agents entre les services, les ministères et même les fonctions publiques.

Parmi ces moyens, la formation a une place majeure. Dans un contexte d'évolutions fortes, l'objectif de formation continue tout au long de la vie doit trouver à s'appliquer dans la fonction publique d'État. Au moment de la RéATE et depuis, l'effort de formation pour permettre aux agents de s'adapter à leur nouveau cadre de travail et favoriser la mobilité a largement fait défaut. Un vaste chantier doit être ouvert pour relever le niveau des qualifications nécessaires et assurer le maintien de métiers que les formations initiales ne parviennent plus à pourvoir.

L'ampleur des évolutions à conduire rend nécessaire une gestion prévisionnelle qui ne peut exister que si les perspectives en matière d'effectifs sont clairement indiquées aux services territoriaux.

Le préfet de département doit pouvoir se concentrer sur la prévention et le traitement des crises, ainsi que l'animation et l'arbitrage, sans devoir se consacrer à des problèmes de gestion courante des services ou des opérateurs dont il est aujourd'hui le délégué local. L'échelon départemental doit prendre de préférence la forme d'unité territoriale ou de délégation départementale, sauf dans les domaines, aujourd'hui gérés par les DDT, où les aspects spécifiquement territoriaux sont déterminants. Le financement ou le cofinancement par l'État d'un triple réseau d'action locale (services déconcentrés et opérateurs de l'État, services décentralisés) n'est compatible ni avec la situation des finances publiques ni avec les exigences d'efficacité de l'action publique. L'État, s'il doit inciter les collectivités territoriales à rationaliser leurs actions, doit s'astreindre à supprimer les doublons ou interférences entre ses propres réseaux. Les efforts de structuration régionale accomplis dans plusieurs administrations doivent s'étendre aux fonctions régaliennes majeures, notamment l'organisation de la justice et les missions fiscales. L'organisation territoriale de l'État doit prendre deux formes, l'une centrée sur l'animation nationale et l'autre sur l'adaptation au territoire. L'État doit se recentrer pour pouvoir réinvestir dans ses fonctions de contrôle de l'application de la loi et d'évaluation.

L'État doit montrer l'exemple dans la nécessaire restructuration des diverses entités publiques en donnant une nouvelle cohérence à son organisation territoriale. A cet effet, il lui faut se moderniser, se simplifier, se resserrer à la fois dans ses missions, dans son organisation et dans ses relations avec ses partenaires, créer ou recréer des modes de fonctionnement plus rapides. Il doit aussi supprimer les doublons de compétences, harmoniser ses circonscriptions et moduler l'action

territoriale. Dans le même temps, il est nécessaire de créer les conditions indispensables à l'action des services, d'adapter les modes de gouvernance, de valoriser le potentiel des ressources humaines et de repenser leur gestion. Dans nombre de domaines, des progrès ont été accomplis. Le contexte économique et budgétaire, comme la demande sociale, ne permettent plus d'accepter qu'ils se poursuivent à un rythme décalé par rapport à l'accélération des mutations de toute nature auxquelles il doit faire face.

Recommandations

1 - Clarifier et simplifier les compétences entre l'État et les collectivités locales

- 1-1 mettre fin aux chevauchements de compétences dans les domaines ayant fait l'objet de lois de décentralisation : enfance, personnes âgées dépendantes, handicap, formation professionnelle ;
- 1-2 préciser les rôles respectifs de l'État et des collectivités locales dans trois domaines à compétences partagées : action culturelle, sport, tourisme ;
- 1-3 distinguer clairement le rôle de l'État et celui des collectivités locales dans la gestion des politiques de cohésion sociale et de la ville ;
- 1-4 simplifier la gestion de la formation des demandeurs d'emploi, en l'unifiant autour de Pôle emploi.

2 - Renforcer l'échelon régional comme pivot de l'organisation territoriale de l'État

- 2-1 reconnaître un véritable pouvoir hiérarchique des préfets de région sur les préfets de département ;
- 2-2 donner aux DRFiP autorité pour le pilotage, l'animation et la gestion du réseau de la DGFiP dans leur région, dans le respect de la responsabilité des comptables ;
- 2-3 pour harmoniser, autant que possible, les circonscriptions des administrations déconcentrées sur la base de la circonscription régionale ;

- fixer pour objectif que les ressorts de cour d'appel coïncident avec le périmètre d'une région, et dans certains cas, avec celui de deux régions regroupées ;
 - calquer les circonscriptions de la police judiciaire sur le ressort des cours d'appel, en tenant compte des spécificités de l'Île-de-France ;
 - rapprocher les régions douanières des régions de droit commun ;
- 2-4 unifier à ce niveau la gestion des ressources humaines des directions régionales et des directions départementales interministérielles ;
- 2-5 faire de la région le pivot de la mutualisation des fonctions support et de la mise à disposition des compétences métiers ;
- 2-6 engager un programme de formation des agents des services déconcentrés, tout au long de la vie, sous l'autorité des plateformes régionales des ressources humaines ;
- 2-7 distinguer les fonctions d'animation, confiées au SGAR, et les fonctions de coordination des mutualisations, confiées au secrétaire général de la préfecture de région.

3 - Restructurer l'échelon départemental

- 3-1 fusionner dans les départements chefs-lieux de région, directions régionales et départementales ;
- 3-2 regrouper, dans les départements à forts problèmes urbains, dans une seule structure l'ensemble des personnels et des moyens consacrés à la politique de la ville (logement et cohésion sociale) ;
- 3-3 intégrer les agents « cohésion sociale » des DDCSPP dans les services des préfectures ;
- 3-4 organiser les contrôles en matière vétérinaire et de concurrence, consommation et répression des fraudes en unités territoriales, en les inter-départementalisant pour les départements à faibles effectifs, et examiner cette possibilité pour ceux en matière de sport ;
- 3-5 réduire le nombre des sous-préfectures ;
- 3-6 poursuivre la réduction du nombre des tribunaux de commerce sur une base départementale ou bi-départementale, en

concentrant les affaires les plus importantes sur un nombre restreint d'entre eux.

4 - Organiser l'échelon suprarégional

- 4-1 harmoniser les périmètres des interrégions existantes (douane, police judiciaire, DGFîP) avec celui des zones de défense ;
- 4-2 renforcer les fonctions de l'échelon suprarégional de la DGFîP ; pour le contrôle de légalité et pour les services de contrôle qui n'en disposent pas encore (consommation et répression des fraudes, contrôle vétérinaire), créer des échelons suprarégionaux ;
- 4-3 organiser au niveau interrégional les mutualisations de certaines fonctions support et l'appui aux services déconcentrés.

5 - Adapter la présence territoriale de l'État à l'échelon infra-départemental

- 5-1 de manière générale, adapter l'organisation des services de l'État à la réalité des territoires, des collectivités et établissements locaux de coopération intercommunale qui les structurent ;
- 5-2 reprendre l'adaptation, aujourd'hui fortement ralentie, du réseau territorial de la DGFîP ;
- 5-3 renforcer la présence de Pôle emploi dans les quartiers urbains sensibles et adapter la carte des antennes à l'évolution de la demande d'emploi¹⁸⁷.

6 - Renforcer le pilotage stratégique des services et des opérateurs

- 6-1 unifier le pilotage central lorsqu'interviennent, dans une même politique publique, des services territoriaux d'une agence et des services déconcentrés (notamment ADEME et DREAL) ;
- 6-2 créer des comités nationaux de pilotage lorsque des directions régionales concourant à une même politique publique dépendent de plusieurs structures centrales ;
- 6-3 assurer, dans le pilotage national des ARS, la prise en compte des sujets de sécurité sanitaire traités par les agences et les

¹⁸⁷ Cf. précité Cour des comptes, *Rapport public thématique : La Politique de la ville, une décennie de réformes*. Recommandation 3. La Documentation française, juillet 2012, 335 p, disponible sur www.ccomptes.fr

divers ministères concernés et affirmer son rôle dans la gestion du risque y compris à l'égard de l'assurance maladie ;

- 6-4 organiser le pilotage des délégués régionaux à la recherche et à la technologie.

7 - Moderniser et simplifier la gestion des ressources humaines

Pour permettre une anticipation de la gestion et des besoins :

- 7-1 diffuser aux services les plafonds d'emplois découlant du budget triennal ;
- 7-2 mettre en œuvre une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ;

Pour faciliter la mobilité des agents :

- 7-3 définir des modalités de gestion des ressources humaines permettant de pourvoir les postes dans les zones peu attractives ;
- 7-4 accroître la place du critère de mobilité dans la construction des régimes indemnitaires et dans le déroulement des carrières ;
- 7-5 créer une filière administrative interministérielle et, dans les autres domaines, alléger la gestion statutaire par la réduction du nombre de corps ;
- 7-6 fixer un objectif rapproché et définir les moyens pour la résorption des sureffectifs et sous-effectifs.

8 - Accélérer le développement homogène des systèmes d'information et renforcer l'e-administration

- 8-1 donner au secrétariat général du gouvernement (DISIC) les moyens d'exercer son rôle de pilotage en matière de systèmes d'information, visant à favoriser leur interopérabilité ;
- 8-2 substituer aux démarches multi-services le système des plateformes Internet, partagées ou partenariales, pour améliorer et simplifier les services aux usagers ;
- 8-3 développer toutes les formes de communication numérique comme nouveau moyen de proximité et de simplification des échanges (toutes les attestations administratives).

9 - Simplifier la gestion financière et comptable des services déconcentrés et faciliter la connaissance territoriale des interventions de l'État

- 9-1 diminuer le nombre de budgets opérationnels de programme gérés par les services déconcentrés ;
 - 9-2 créer un programme « conduite des politiques territoriales de l'État ».
-

Annexes

Annexe n° 1 : Liste des sigles

AC : administration centrale	BOP : budget opérationnel de programme
ACSé : agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances	BPI : banque publique d'investissement
ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	CAP : commission administrative paritaire
AFP : accueil fiscal de proximité	CAR : comité de l'administration régionale
AGTE : administration générale et territoriale de l'État	CAS : conseillers d'animation sportive
ANAH : agence nationale de l'habitat	CCI : chambre de commerce et d'industrie
ANPE : agence nationale pour l'emploi	CCREFP : comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle
ANRU : agence nationale de rénovation urbaine	CCSF : commission des chefs de services financiers et des représentants des organismes de sécurité sociale et d'assurance chômage
ANSM : agence nationale de sécurité du médicament	CDI : centre des impôts
AP : administration pénitentiaire	CESE : conseil économique, social et environnemental
ARH : agence régionale d'hospitalisation	CETE : centre d'études techniques de l'équipement
ARS : agence régionale de santé	CGCT : code général des collectivités territoriales
ASP : agence spéciale de paiement	CHU : centre hospitalier universitaire
ASSEDIC : association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce	CIRE : cellule interrégionale d'épidémiologie
ATESAT : assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire	
BCR : brigade de contrôle régional	

CNAMTS : caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés

CNDS : centre national pour le développement du sport

CNP : conseil national de pilotage

CNSA : caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

CODECHEF : commission des chefs de services financiers

CODEFI : comité départemental de financement

CPH : conseil de prud'homme

CRAC : comité régional des affaires culturelles

CRCI : chambre régionale de commerce et d'industrie

CRE : comité régional de l'emploi

CRP : commissariat (ou commissaire) au redressement productif

CSN : centre de sécurité des navires

CSP : centre de services partagés

CTAP : conférences territoriales de l'action publique

CTP : comité technique paritaire

CTS : conseiller technique sportif

DAAF : direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DAC : direction des affaires culturelles

DASS : direction des affaires sanitaires et sociales

DATAR : délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

DDA : direction départementale de l'agriculture

DDAF : direction départementale de l'agriculture et de la forêt

DDAM : direction départementale des affaires maritimes

DDASS : direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DDCS : direction départementale de la cohésion sociale

DDCSPP : direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

DDE : direction départementale de l'équipement

DDFiP : direction (ou directeur) départementale des finances publiques

DDI : direction départementale interministérielle

DDPP : direction départementale de la protection des populations

DDT : direction départementale des territoires

DDTEFP : direction départementale de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle

DDTM : direction départementale des territoires et de la mer

DEAL : direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DGAFP : direction (ou directeur) générale de l'administration et de la fonction publique

DGCCRF : direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

DGCIS : direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services

DGCP : direction générale de la comptabilité publique

DGDDI : direction générale des douanes et des droits indirects

DGFîP : direction (ou directeur) générale des finances publiques

DGI : direction générale des impôts

DGMAT : direction générale de la modernisation de l'administration territoriale

DGOS : direction générale de l'offre de soins

DGP : délégué général au pilotage des DIRECCTE

DGRI : direction générale pour la recherche et l'innovation

DIECCTE : direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DIPJJ : direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse

DIR : direction interdépartementale des routes

DIR : directions interrégionales des douanes

DIRCOFI : direction régionale de contrôle fiscal

DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DIREN : direction régionale de l'environnement

DIRM : direction interrégionale de la mer

DISI : direction interrégionale des services d'information

DISIC : direction des systèmes d'information et de communication de l'État

DISP : direction interrégionale des services pénitentiaires

DJSCS : direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

DML : délégation à la mer et au littoral

DNO : directive nationale d'orientation	DRJS : direction régionale de la jeunesse et des sports
DOM : département d'Outre-mer	DRJSCS : direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DPJJ : direction de la protection judiciaire de la jeunesse	DRRT : délégué régional à la recherche et la technologie
DR : direction régionale (employé notamment par les douanes)	DSAF : direction des services administratifs et financiers
DRAAF : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture, et de la forêt	EAP : extension en année pleine
DRAC : direction régionale des affaires culturelles	EP : effectif physique
DRASS : direction régionale des affaires sanitaires et sociales	EPA : établissement public administratif
DRE : direction régionale de l'équipement	EPCI : établissement public de coopération intercommunale
DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement	EPLE : établissement public local d'enseignement
DRI : direction de la recherche et de l'innovation	ETI : entreprise de taille intermédiaire
DRIEA : direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement	ETP : équivalent temps plein
DRIEE : direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie	ETPE : équivalent temps plein (emploi)
DRIHL : direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement	ETPT : équivalent temps plein travaillé
DRIRE : direction régionale de l'industrie et de la recherche et de l'environnement	FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural
	FEDER : fonds européen de développement régional
	FEP : fonds européen pour la pêche
	FGE : force de gendarmerie européenne
	FPE : fonction publique d'État

FPH : fonction publique hospitalière	durable, des transports et du logement
FPT : fonction publique territoriale	MIEU : métropole d'intérêt européen
FSE : fonds social européen	MILDT : mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie
FSI : fonds stratégique d'investissement	NACRE : nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprises
GPEC : gestion prévisionnelle des effectifs et compétences	NBI : nouvelle bonification indiciaire
GPRH : gestion prévisionnelle des ressources humaines	OCDE : organisation de coopération et de développement économiques
IFU : interlocuteur fiscal unique	ODIS : observatoire du dialogue et de l'intelligence sociale
IGA : inspection générale de l'administration	OFII : office français de l'immigration et de l'intégration
IGF : inspection générale des finances	ONEMA : office national de l'eau et des milieux aquatiques
IGS : inspection générale des services	ONF : office national des forêts
IJS : inspecteur de la jeunesse et des sports	ONP : opérateur national de paie
INSEE : institut national de la statistique et des études économiques	ONZUS : observatoire national des zones urbaines sensibles
InVS : institut de veille sanitaire	OPA : ouvrier des parcs et ateliers
IPEF : ingénieur des ponts, des eaux et des forêts	PACA : région Provence-Alpes-Côte-d'Azur
ISF : impôt sur la fortune	PACT-ARIM : Propagande et action contre les taudis
ITPE : ingénieurs des travaux publics de l'État	PAP : projet annuel de performances
LOLF : loi organique relative aux lois de finances	PASE : projet d'action stratégique de l'État
MAP : modernisation de l'action publique	
MEDDTL : ministère de l'écologie, du développement	

PFR : prime de fonctions et de résultats

PFRH : plateforme régionale d'appui à la gestion des ressources humaines

PIB : produit intérieur brut

PJJ : protection judiciaire de la jeunesse

PME : petites et moyennes entreprises

PNRU : plan national de rénovation urbaine

R&D : recherche et développement

RAP : rapport annuel de performances

RBOP : responsable de budget opérationnel de programme

RéATE : réforme de l'administration territoriale de l'État

RELIMS : référencement des éditeurs de logiciels et des intégrateurs du monde de la santé

RGPP : révision générale des politiques publiques

RH : ressources humaines

RIE : réseau interministériel de l'État

RIME : répertoire interministériel des métiers de l'État

RMA : responsable ministériel des achats

RRPIE : responsable régional de la politique immobilière de l'État

RSA : revenu de solidarité active

SAE : service des achats de l'État

SCN : service à compétence nationale

SD : service déconcentré

SDAP : service départemental de l'architecture et du patrimoine

SDIS : service départemental d'incendie et de secours

SDPSD : sous-direction du pilotage des services déconcentrés

SGAP : secrétariat général pour l'administration de la police

SGAR : secrétariat (ou secrétaire) général aux affaires régionales

SGG : secrétariat (ou secrétaire) général du gouvernement

SGMAP : secrétariat (ou secrétaire) général à la modernisation de l'action publique

SI : système d'information

SIASP : système d'information sur les agents des services publics

SIP : service des impôts aux particuliers

SIRH : service unique
d'information des ressources
humaines

SPER : service public de
l'emploi régional

SPSI : schéma pluriannuel de
stratégie immobilière

SROS : schéma régional
d'organisation sanitaire

STAP : services territoriaux de
l'architecture et du patrimoine

TASS : tribunal des affaires de
sécurité sociale

TC : tribunal de commerce

TCI : tribunal du contentieux de
l'incapacité

TGI : tribunal de grande
instance

TI : tribunal d'instance

TOS : technicien ouvrier de
service

TPG : trésorier-payeur général

UGAP : union des groupements
d'achats publics

UO : unité opérationnelle

UT : unité territoriale

VIE : volontariat international
en entreprise

VNF : voies navigables de
France

ZUS : zone urbaine sensible

Annexe n° 2 : Glossaire

Administrations publiques : au sens de la comptabilité nationale, ensemble constitué par les administrations publiques centrales – qui rassemblent l'État et les organismes divers d'administration centrale –, les administrations de sécurité sociale et les administrations publiques locales.

Administration territoriale de l'État : ensemble de services de l'État (services déconcentrés ou opérateurs) qui exercent leur fonction sur une circonscription géographique à l'intérieur du territoire national.

Attributions régaliennes : attributions considérées comme réservées par nature à l'État. Elles comprennent notamment la défense, l'impôt et la justice.

Budget opérationnel de programme (BOP) : ensemble des crédits d'un programme mis à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité ou pour un territoire.

Collectivités locales : ensemble de divisions administratives de niveau infra-étatique, constitué par les collectivités territoriales (cf. *infra*) et les établissements publics locaux de regroupement.

Collectivités territoriales : personnes morales de droit public, distinctes de l'État et non soumises à sa tutelle, exerçant une compétence sur un territoire. Aux termes de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales françaises, qui comptent notamment les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier, « s'administrent librement par des conseils élus ».

Communauté d'agglomération : établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants.

Communauté de communes : établissement public de coopération intercommunale Les conditions « d'un seul tenant et sans enclave » ne sont pas exigées pour les communautés de communes existant à la date de la publication de la loi du 12 juillet 1999 ou issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de villes en application de cette même loi.

Communauté urbaine : établissement public de coopération intercommunale constitué de communes formant un ensemble d'un seul tenant et sans enclave de plus de 450 000 habitants.

Corps : ensemble de fonctionnaires soumis à un statut particulier.

Déconcentration : système où l'administration centrale confie certains de ses pouvoirs à ses représentants dans les circonscriptions territoriales.

Décentralisation : système où l'État transfère certains de ses pouvoirs à des entités locales distinctes de lui.

Effectifs physiques : nombre d'agents rémunérés à une date donnée, quelles que soient leur quotité de travail et leur période d'activité sur l'année.

Établissement public : personne morale de droit public chargée d'une mission d'intérêt général et disposant d'une autonomie administrative et financière, sous le contrôle de sa collectivité publique de tutelle.

Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) : regroupement de plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Il a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement du territoire.

Équivalent temps plein travaillé annuel : unité dans laquelle sont exprimés les plafonds d'emplois et leur consommation. Le nombre d'ETPT est égal au nombre d'agents affecté de leur quotité de temps de travail et de leur période d'activité sur l'année.

Équivalent temps plein : unité de décompte qui prend en compte la quotité de travail mais pas la durée d'activité dans l'année. Elle indique les effectifs présents à une date donnée, corrigés de la quotité de travail.

Lois de décentralisation : lois organisant le partage de compétences entre l'État central et les collectivités territoriales (région, département, EPCI, communes). Ces lois ont été votées en deux temps : l'acte I entre 1982 et 1994, et l'acte II entre 2003 et 2004. Une nouvelle phase de décentralisation est en projet. Elle fait l'objet de trois projets de loi.

Mission : unité de vote et de mise en œuvre du budget de l'État. Une mission est divisée en programmes (cf. *infra*, Programme).

Opérateur de l'État : organisme contrôlé par l'État, tirant la majorité de son financement de celui-ci, et exerçant une activité de service public.

Pact-Arim : associations ayant pour objet l'amélioration et la réhabilitation de l'habitat.

Plafond d'emplois : nombre maximal d'emplois rémunérés par l'État lors d'un exercice budgétaire.

Pôle T (travail) : dans les DIRECCTE, pôle chargé de la politique du travail, et des activités d'inspection de l'application de la législation du travail.

Pôle 3E (entreprises, emploi, économie) : dans les DIRECCTE, pôle chargé des actions de développement, de l'innovation, de la compétitivité, de la formation professionnelle, du tourisme, de l'intelligence et de la sécurité économiques, ainsi que du commerce extérieur.

Pôle C (concurrence, consommation et répression des fraudes, métrologie) : dans les DIRECCTE, pôle chargé du bon fonctionnement des marchés, de la protection et de la sécurité des consommateurs, et des contrôles dans le domaine de la métrologie.

Progiciel (contraction de « produit logiciel ») : type de logiciel générique, prévu pour une utilisation standardisée. Il se distingue du logiciel « sur mesure » qui peut être développé en interne d'une administration ou entreprise, pour répondre à des besoins spécifiques.

Programme : unité de crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble d'actions dans le cadre du budget de l'État.

Statut de la fonction publique : ensemble de règles, de nature législative, applicables aux fonctionnaires. Outre un statut général de la fonction publique, il existe un statut pour chacune des trois fonctions publiques (de l'État, territoriale, et hospitalière), et des statuts particuliers applicables à chaque corps.

Annexe n° 3 : Principales étapes de la déconcentration

La déconcentration est une forme d'organisation de l'État par laquelle l'autorité centrale délègue des compétences à des autorités subordonnée. Elle peut prendre deux formes : une forme verticale, l'autorité centrale délègue à des autorités territoriales qui dépendent hiérarchiquement d'elle, une forme horizontale en déléguant un domaine particulier à un opérateur, souvent établissement public.

La délégation n'est pas un transfert, elle est de compétence réglementaire alors que le transfert est du domaine de la loi.

Les étapes majeures, ayant précédées la RéATE, sont les suivantes :

- loi du 28 pluviôse an VIII, création des préfets ;
- décrets des 25 mars 1852 et du 13 avril 1861 renforçant les pouvoirs des préfets ;
- décret-loi du 5 novembre 1926 attribuant aux préfets le pouvoir de tutelle sur les collectivités locales ;
- trois décrets du 16 mars 1964 relatifs respectivement « aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les départements et à la déconcentration administrative », « à l'organisation des services de l'État dans les circonscriptions d'action régionale » et « aux commissions de développement économique régional » ;
- deux décrets du 10 mai 1982 adaptant les conditions d'exercice de l'autorité des préfets au cadre de la décentralisation respectivement dans les départements et dans les régions ;
- Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, « assurée par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État » ;
- décret du 1^{er} juillet 1992 portant « charte de déconcentration » ;
- Loi d'orientation du 4 février 1995 prévoyant, dans un délai de 18 mois, le regroupement des services placés sous l'autorité du préfet, « favorisant leur efficacité, leur polyvalence et leur présence sur le territoire » ;

- décret du 15 janvier 1997, suivi de 26 décrets d'application, relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles relevant des administrations civiles de l'État, (600 procédures furent concernées) ;
- décret du 20 octobre 1999 permettant aux préfets d'arrêter « l'organisation des services déconcentrés de l'État dans le département ».

Annexe n° 4 : L'organisation administrative de quelques États unitaires¹⁸⁸

Toute comparaison internationale est à interpréter avec prudence : en effet, toute organisation institutionnelle est le fruit de l'histoire, notamment les origines et la formation de l'État lui-même, son évolution, mais aussi de la culture, l'économie, l'organisation sociale, sans compter l'étendue du territoire et la densité démographique pèsent sur l'organisation institutionnelle.¹⁸⁹

En Europe, plusieurs États ont engagé des réformes de leur administration à partir des années 2006-2007. Quelques caractères communs se retrouvent dans l'ensemble des réformes :

- améliorer l'efficacité de la dépense publique, par la mutualisation des achats, et par la mutualisation des fonctions support notamment des services de ressources humaines et de ceux des réseaux territoriaux ;
- accroître le contrôle des résultats, par une généralisation des procédures de contrôle et d'audit et par la mesure de la satisfaction des usagers ;
- valoriser les performances des services et des agents, par la mise en place de rémunérations à la performance et par une incitation à la culture de l'évaluation ;
- renforcer la transparence de l'action administrative en fluidifiant les relations avec les usagers et un recours méthodique et large aux techniques numériques ;

¹⁸⁸ Cette annexe est issue d'éléments tirés de la note de mai 2011 sur « Les réformes récentes de l'administration » dans le rapport d'information de M. Dominique de Legge « La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires » (disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-666-2-notice.html>) et du rapport de l'inspection générale des finances « Études des stratégies de réforme de l'État à l'étranger » d'avril 2011.

¹⁸⁹ La comparaison de la situation française avec des États fédéraux est peu significative, à la fois en raison de la distinction entre compétences de l'État fédéral et celles des états fédérés. L'Espagne, pour sa part, État décentralisé et non fédéral, se compose de régions de statuts différents et, pour cette raison, ne figure pas dans les tableaux. Un tableau est consacré à l'Angleterre et non au Royaume-Uni, car l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord font l'objet d'une organisation particulière.

- alléger et optimiser les procédures administratives par le développement de guichets uniques selon les catégories d'usagers, les certifications sur l'honneur, un site internet parfois unique pour l'ensemble des administrations.

Aucun des États n'a modifié la répartition des compétences sans réformer ses structures administratives.

Plusieurs États ont réduit et limité le nombre des ministères.

SUEDE

Suède	État	Collectivités	Compétences principales
Niveau central	Ministères		Sécurité, ordre public, justice, politique économique, enseignement supérieur
	319 agences		
Niveau régional	20 préfectures	20 comtés/régions	Santé, développement économique, infrastructures de transport
Niveau communal		290 communes	Services sociaux, éducation, développement économique communal, état-civil

Historiquement, en Suède, les fonctions de conception, de mise en œuvre et de contrôle des politiques publiques sont distinguées.

FINLANDE

Finlande	État	Collectivités	Compétences principales
Niveau central	Ministères		Sécurité, ordre public, commerce, éducation supérieure, développement durable
	Plus de 100 agences		
Niveau provincial	6 agences régionales de l'administration centrale		
Niveau régional	15 centres pour le développement économique, pour les transports et pour l'environnement	226 groupements de municipalités	Entretien des routes, services de santé spécialisés
Niveau communal	Bureaux de police, de l'état civil et de perception	342 municipalités	Services sociaux et de santé de base, éducation primaire et secondaires, activités culturelles

La Finlande a supprimé l'échelon préfectoral en 2010.

Le gouvernement réfléchit à une suppression des regroupements de communes pour renforcer l'échelon communal (les communes sont de grandes dimensions). La gestion de la santé spécialisée va être reportée sur une vingtaine de districts.

Les provinces et les régions ne sont pas des structures de gouvernement distinctes de l'État, mais des échelons d'organisation du territoire national, accueillant des services déconcentrés de l'État.

Les municipalités sont le deuxième niveau de gouvernement finlandais après l'État.

ITALIE

Italie	État	Collectivités	Compétences principales
Niveau central	Ministères		Sécurité, ordre public, justice, immigration, concurrence, niveau des prestations et des droits sociaux, normes d'éducation,
Niveau régional		20 régions	Education, santé, protection civile, réseaux de communication
Niveau provincial	110 préfetures	110 provinces	Développement économique, aménagement côtier
Niveau communal		8 104 communes	Services sociaux, développement communal, État-civil

L'administration d'État s'organise à deux niveaux.

A deux reprises, une loi a limité le nombre de ministères, sans résultat durable.

Les ministères et les agences disposent de compétences exclusives.

Localement, les « bureaux territoriaux du gouvernement » sont dirigés par un préfet.

La principale réforme récente dans l'organisation territoriale de l'État a été la loi du 4 mars 2009, dite « Réforme Brunetta », qui constituait un plan de performance pour toutes les administrations : des dividendes d'efficacité devant aller jusqu'à 30 % des économies réalisées par l'administration ; attributions de majorations salariales au mérite, très réglementées (disposition applicable depuis 2010) ; diminution des rémunérations des agents publics dépassant 90 000 € ; basculement d'une grande partie des agents d'un statut réglementaire vers une situation contractuelle.

Par ailleurs, diverses mesures ont été prises pour une administration en réseau et une utilisation renforcée des technologies numériques : plan « e-gov 2012 » et publication d'un code de l'administration numérique, en décembre 2010 ; engagement d'une généralisation de « l'auto-certification », l'administration vérifiant seulement l'exactitude des déclarations.

PAYS-BAS

Pays-Bas	État	Collectivités	Compétences principales
Niveau central	Ministères		Conception et évaluation des politiques publiques
	Agences exécutives Agences indépendantes		Mise en œuvre des politiques publiques, subventions aux entreprises, versement des prestations sociales, suivi des demandeurs d'emploi
Niveau provincial		12 provinces	Planification et aménagement du territoire, coordination des politiques de santé, jeunesse, de culture et de sport
		66 wateringues	Gestion des bassins hydrauliques: gestion et police de l'eau, barrages et infrastructures hydrauliques
Niveau local		429 communes	Services de proximité: affaires sociales, santé, enseignement, culture et sports

En 2006 les Pays-Bas ont adopté un programme de réduction de la taille et d'amélioration de la qualité de l'administration du Royaume, mis en œuvre de 2007 à 2011, reposant sur trois volets :

- flexibilité accrue des emplois au sein de l'ensemble des administrations, mise en commun des moyens logistiques et techniques, rapprochement géographique de tous les services, harmonisation des postes de travail et des fiches de postes, harmonisation des recrutements et des conditions de travail ;
- allègement des procédures et réduction des coûts de l'administration : extension de la procédure d'accord tacite, guichet unique pour les inspections, deux échéances annuelles

- pour l'entrée en vigueur des modifications législatives importantes pour les entreprises ;
- utilisation des nouvelles technologies : un seul site internet pour toutes les administrations, mise en place d'un référentiel standard « XBRL » pour les états financiers et les échanges de données entre les banques et les administrations, trois applications informatiques pour faciliter l'« inspection numérique » grâce à un « dossier numérique », un « espace d'inspection partagé » et rédaction de « rapports partagés d'inspection ».

ROYAUME-UNI

Angleterre	État	Collectivités	Compétences principales
Niveau central	Ministères		Conception et évaluation des politiques publiques
	Agences exécutives – Agences indépendantes		Mise en œuvre des politiques publiques et compétences de régulation et de supervision
Niveau régional	9 préfectures de région		Coordination des politiques centrales et locales du ministère des communautés et du gouvernement local
		33 <i>county councils</i> dont 6 métropolitains (divisés en 36 conseils de district et 201 conseils de districts ruraux)	
		85 autorités à but unique	Sécurité civile: incendie, police
		56 <i>unitary authorities</i>	
	L'autorité du Grand Londres	33 arrondissements (<i>boroughs</i>) dont la <i>City of London</i>	

Les collectivités se partagent des blocs de compétences : éducation, gestion des écoles, protection sociale pour les enfants et les adultes, infrastructures et transports, aménagement du territoire et logements, services environnementaux y compris la collecte des déchets, services culturels, une partie de police et de pompiers.

L'Autorité du Grand Londres dispose de compétences vastes tant en matière de transports, d'environnement, de développement économique, de planification, de tourisme, de promotion de la culture et du sport que de protection contre les incendies et de préservation de la santé.

Les *Boroughs*, y compris dans le Grand Londres, ont conservé la compétence en matière de permis de construire.

Le gouvernement britannique a engagé des réformes portant sur cinq priorités :

- la centralisation des marchés publics de l'État tant pour les fournitures que pour la gestion des propriétés de l'État ;
- un renforcement de la transparence et de la responsabilité envers les citoyens, en utilisant largement les technologies numériques et en allant vers une privatisation de l'audit des finances locales ;
- une plus grande diversité dans la mise en œuvre des services publics ;
- une meilleure prise en compte des résultats ;
- une réforme des rémunérations.

**RÉPONSES DES
ADMINISTRATIONS, DES
ORGANISMES ET DES
COLLECTIVITÉS CONCERNÉS**

Sommaire

Réponse coordonnée du Gouvernement	267
Président de l'association des régions de France (ARF)	270
Président de l'assemblée des départements de France (ADF)	277
Président de l'association des maires de France (AMF)	282
Directeur général de Pôle Emploi	286
Directrice générale de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	287
Directrice générale de l'agence nationale de l'habitat (ANAH)	291
Directeur général de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)	292
Directrice générale de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ)	293
Directeur général de l'agence nationale de sécurité du médicament (ANSM)	294

RÉPONSE COORDONNÉE DU GOUVERNEMENT

La première partie de votre rapport s'attache à analyser de manière approfondie l'évolution organisationnelle de l'administration de l'Etat. Vous montrez notamment comment, en quelques années, l'équilibre entre l'échelon régional et l'échelon départemental a été « bouleversé » au profit du premier. Vous observez que les réformes menées au cours des dernières années, révision générale des politiques publiques (RGPP) et réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE), ont été conduites sans une véritable réflexion d'ensemble et sans une réelle analyse des missions attendues aujourd'hui de l'Etat dans un contexte de décentralisation renforcée. Vous soulignez enfin les difficultés récurrentes qui subsistent en matière de gestion budgétaire et en matière de ressources humaines, en l'absence de plan de résorption des disparités des conditions d'emploi et de dispositifs nouveaux visant à améliorer les mobilités géographiques et fonctionnelles. Dans un contexte de resserrement des effectifs, ces contraintes pèsent sur les choix des gestionnaires, réduisant ainsi leur capacité à trouver l'équilibre entre des situations de sous-effectifs et celles de sur-effectifs.

S'agissant ensuite de la gouvernance de l'administration territoriale, vous constatez le renforcement de l'échelon régional et recommandez qu'il devienne l'échelon administratif de référence pour l'harmonisation et la mise en œuvre des politiques publiques. Par ailleurs, vous privilégiez, notamment pour les missions de contrôle et de sécurité, le retour à une organisation ministérielle qui, selon vous, serait seule à même de garantir une unité de commandement, de sorte que l'impulsion du niveau central puisse s'appliquer de façon homogène jusqu'au niveau territorial le plus fin, ce qui rend nécessaire une réorganisation de l'échelon départemental.

Le Gouvernement a pris connaissance avec un grand intérêt des éléments de constat et des préconisations contenus dans ce rapport qui viendront utilement alimenter les travaux qu'il a engagés dès l'été 2012 pour apporter des remèdes à plusieurs des dysfonctionnements relevés par la Cour et améliorer le fonctionnement de l'administration déconcentrée de l'Etat de manière à garantir une présence efficace de l'Etat sur l'ensemble du territoire national.

Par ailleurs, force est de constater que les projets de loi de décentralisation, en cours d'examen devant le Parlement, contribuent également à moderniser l'action publique, dans la mesure où ils clarifient le rôle des acteurs publics, simplifient les champs d'intervention de chacun, améliorent la coopération entre eux et renforcent les mutualisations. Ils permettront ainsi de fonder une relation renouvelée entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales.

Plus largement, la démarche de modernisation de l'action publique engagée dès l'automne 2012 se traduit par un ambitieux programme d'évaluation des politiques publiques, qui conduit à passer sous revue les objectifs et les moyens de nombreuses actions mises en œuvre par les services territoriaux de l'Etat : politique de l'emploi, politique de l'eau, lutte contre l'exclusion, formation professionnelle, politique maritime, etc. Le réexamen des missions de l'Etat, que la Cour appelle de ses vœux, est précisément engagé à l'occasion de ces évaluations.

La relation entre l'Etat et ses opérateurs fait également l'objet de travaux précis dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Ma circulaire du 9 avril 2013 encadre le recours aux agences par des critères et des règles limitant strictement la création de nouvelles agences et j'ai invité chacun des ministres à me proposer, d'ici la fin de l'année 2013, les suppressions et réorganisations qui permettront de simplifier le paysage des opérateurs, notamment dans leur relation avec les services déconcentrés.

Enfin, la question des parcours professionnels et de la mobilité des agents publics est au cœur de la concertation ouverte par la ministre de la fonction publique à la suite de la grande conférence sociale. En outre, j'ai demandé à M Bernard PECHEUR de réfléchir aux grands enjeux auxquels sera confrontée la fonction publique au cours des prochaines années en veillant particulièrement à favoriser une approche plus qualitative et interministérielle des parcours professionnels.

S'agissant plus particulièrement du fonctionnement de l'administration territoriale de l'Etat, j'ai, dès le 1^{er} août 2012, demandé aux ministres concernés de prêter une attention particulière aux conditions de fonctionnement des services déconcentrés. A l'issue du premier séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'action publique, tenu le 1^{er} octobre 2012, j'ai ainsi souhaité que me soient proposées toutes les mesures permettant d'améliorer, à organisation constante, le fonctionnement de l'administration territoriale de l'Etat. Ces travaux, conduits par les représentants des services déconcentrés et centraux, ont permis d'arrêter une trentaine de décisions pratiques et concrètes, publiées à l'occasion du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 2 avril.

Quant aux ministères économiques et financiers, les réflexions stratégiques engagées fin 2012 à la direction générale des finances publiques et à la direction générale des douanes et des droits indirects conduisent à réexaminer les principes d'organisation des réseaux déconcentrés.

Au-delà de ces premières orientations, j'ai également jugé indispensable de disposer d'une vision prospective de l'administration territoriale de l'Etat prenant en compte l'évolution de ses missions et dégageant des orientations pour répondre aux mutations économiques, sociales et institutionnelles. La mission que j'ai confiée à MM. Jean-Marc

REBIERE et Jean-Pierre WEISS répond à cet objectif. Les rapporteurs devront me proposer d'ici à la fin du mois de juin plusieurs scénarios d'évolution de l'administration territoriale de l'Etat, en précisant les conditions de leur mise en œuvre, en particulier sur le plan de la déconcentration des décisions, de l'accompagnement des services et de la gestion des ressources humaines.

A l'issue de ces travaux, auxquels vous apportez une contribution très utile, l'objectif du Gouvernement sera, bien sûr, de simplifier et de clarifier l'action des services territoriaux mais aussi de créer les conditions d'un fonctionnement plus efficace (gouvernance, gestion budgétaire et gestion des ressources humaines) de l'Etat, qui doit se recentrer sur ses missions en articulant mieux son action avec celle des collectivités territoriales. Il s'agira également d'adapter le fonctionnement des services de l'Etat pour prendre en compte l'attente forte des usagers, des élus, des acteurs économiques qui souhaitent un Etat simple, rapide et efficace, en capacité de leur apporter une réponse d'ensemble qui transcende les périmètres ministériels.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

Les Régions souscrivent aux observations de la Cour, notamment en ce qui concerne la nécessité d'une clarification et d'une rationalisation de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et d'un effort accru de simplification et d'adaptation de la gouvernance des territoires.

La réforme de l'administration territoriale de l'Etat appelle une séparation claire entre les fonctions d'arbitrage et de contrôle et ses fonctions d'impulsion et d'intervention. La décentralisation est la condition de la réforme de l'Etat. L'arbitre ne peut pas jouer, le contrôleur s'autocontrôler.

Les prérogatives de l'Etat doivent être réaffirmées: l'ordre public, la gestion de crise, le contrôle de légalité, l'inspection du travail, les sécurités publique, civile, sanitaire et environnementale, l'éducation nationale, la stratégie économique ou encore la justice.

En revanche, pour les politiques publiques décentralisées, l'intervention de l'Etat doit devenir l'exception. L'action des collectivités territoriales doit quant à elle s'inscrire dans le cadre de blocs de compétences clairement définis avec des chefs de filât reconnus et renforcés et un Etat garant du respect des lois et des règlements.

Les Régions partagent les conclusions de la Cour selon lesquelles « les réformes récentes n'ont pas appréhendé l'administration territoriale dans son ensemble, ni été précédées d'une réflexion globale sur les missions de l'Etat » et que « l'Etat n'a pas opéré de choix clairs en matière de partage de compétences lors des phases successives de décentralisation et n'en a pas tiré de conséquences sur sa propre organisation territoriale ».

Un rapport de septembre 2012 des Inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration (IGF/IGAS/IGA) a d'ailleurs révélé que la révision générale des politiques publiques (RGPP) n'avait pas conduit à réduire les missions de l'Etat mais que leur nombre s'était même accru pendant la période concernée, et que dans le même temps, l'Etat s'était retiré de ses fonctions régaliennes les plus essentielles comme le contrôle de légalité, pour lequel la Cour nous apprend que les effectifs sont passés de 3697 en 2008 à 2685 en 2013.

1. S'agissant de la problématique des doublons Etat/collectivités territoriales, le rapport de la Cour appelle les observations suivantes :

Les doublons ne se limitent pas aux compétences partagées recensées par la Cour, tels que la culture, le sport, la cohésion sociale ou encore la

politique de la ville mais s'étendent également à des compétences considérées pourtant comme décentralisées.

En matière de développement économique, les Régions investissent chaque année près de 2,3 Md€ en faveur de l'innovation, de l'internationalisation des entreprises ou encore en matière de clusters, de pôles de compétitivité, soit 8 % de leur budget. Elles sont cependant loin de disposer des moyens d'actions de leurs homologues européennes. En effet, l'Etat conserve en parallèle de nombreux leviers d'intervention concurrents sur les territoires, qui contribuent à ralentir le temps de la décision publique, à générer de l'inefficience et à déresponsabiliser les acteurs.

D'une part, l'Etat a conservé en central sur le soutien à l'innovation une ligne budgétaire de plus de 300 M€ au profit d'OSEO (dont une part destinée aux subventions) sans en piloter directement l'utilisation. D'autre part, selon le tableau des effectifs communiqué par l'Inspection générale des finances (rapport « évaluation de la mise en place des Direccte », février 2012), les doublons avec les pôles 3E des DIRECCTE pouvaient être évalués au titre des missions économiques à plus de 500 ETP en 2010, notamment dans le domaine du commerce extérieur, du soutien au tourisme, à l'artisanat ou encore en matière de structuration des filières industrielles.

A titre d'exemple, alors que les Régions sont massivement engagées et impliquées dans le développement du commerce et de l'artisanat (10 % du PIB), les DIRECCTE continuent d'assurer la gestion et l'instruction du FISAC pour financer les opérations de création, maintien, modernisation, adaptation ou transmission des entreprises artisanales et commerciales, très souvent majoritairement cofinancées par les collectivités. En 2013 le FISAC représente 32 M€ et environ 37 ETP en régions.

Les doublons sont également manifestes en matière de formation professionnelle et d'accès à l'emploi.

En 2004, le rapport Marimbert qualifiait le service public de l'emploi de « mosaïque » et comme « le plus éclaté d'Europe ». En 2013, la situation n'a guère changé: le rapport de la Sénatrice Patricia Schillinger (2012) le qualifiait de « mille-feuille déroutant ».

Plusieurs acteurs interviennent : l'Etat, les Régions au titre de la formation professionnelle continue ; les partenaires sociaux au titre de la formation des salariés, Pôle emploi, les missions locales, les maisons de l'emploi, les PLIE, les associations, etc.

Dans la Région Nord-Pas-de-Calais, on dénombre ainsi 27 missions locales, 18 maisons de l'emploi et 24 PLIE. Sur Marseille, ce sont près de 474 structures qui s'occupent de l'emploi et de l'insertion. Alors que l'accès à l'emploi constitue la préoccupation majeure de nos concitoyens, cette situation est génératrice d'inefficience et d'illisibilité pour les demandeurs d'emplois.

Pour les Régions, la réforme de l'administration territoriale de l'Etat et le nouvel acte de décentralisation doivent être l'occasion d'un choc de simplification.

Actuellement, cinq niveaux de coordination des politiques de l'emploi coexistent en région :

- le CCREFP coprésidé par le Préfet de région et le Président de région, composé de la Région, des représentants de l'Académie, de la Direccte, de la Draaf, des partenaires sociaux, des chambres consulaires et du CESER
- le SPER (le service public de l'emploi régional) présidé par le Préfet de région, de la Direccte, de Pôle emploi, de l'AFPA, de l'AGEFIPH, de l'ASP (Agence de services et de paiement) et de l'ARML (Association régionale des missions locales).
- le CRE (conseil régional de l'emploi) présidé par le Préfet de région, qui comprend l'Etat, l'Université, les partenaires sociaux, la Région, les Conseils généraux,
- le SPED (service public de l'emploi départemental) présidé par le Préfet de département qui comprend pôle emploi, l'AFPA, la Région, cap emploi, les maisons de l'emploi, les missions locales, les chambres consulaires, les conseils généraux
- le SPEL (service public de l'emploi local) présidé par le Sous-préfet qui réunit la Direccte, le responsable de pôle emploi et les missions locales du bassin d'emploi concerné.

Dans le même temps, de nombreux doublons et interventions croisées perdurent entre les Régions et les Direccte qui peuvent être évalués à environ 1300 ETP (selon les effectifs communiqués par le rapport précité de l'IGF), dans des domaines aussi variés que le pilotage et la coordination du service public de l'emploi, l'insertion par l'activité économique, l'accès aux compétences clés, la formation des publics spécifiques, la validation des acquis de l'expérience, l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques l'apprentissage, les dispositifs locaux d'accompagnement ou encore le nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE).

A cet égard, la proposition de la Cour de « simplifier la gestion de la formation des demandeurs d'emploi, en l'unifiant autour de Pôle emploi » est source de confusions. En vertu de l'article L 214-12 du code de l'éducation, " la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle ". Si les Régions partagent le diagnostic de la Cour selon lequel l'éclatement de l'achat public de formations entre différents acteurs est générateur

d'inefficience et de coûts, elles n'adhèrent en aucun cas aux conclusions de la Cour selon lesquelles « ces exemples montrent que la décentralisation n'a pas toujours abouti à un partage clair des compétences, ni à une simplification des procédures et une lisibilité des responsabilités ». Pour les Régions, l'enchevêtrement de compétences ne saurait être imputé à la décentralisation, mais bien à une décentralisation inaboutie et à une incapacité structurelle de l'Etat à se recentrer sur ses fonctions régaliennes. C'est pourquoi, dans le cadre du nouvel acte de décentralisation, les Régions revendiquent la responsabilité pleine et entière en matière d'achat public de formations et le transfert par l'Etat de la formation des détenus, des migrants, des personnes handicapées en milieu ordinaire, ainsi que les dispositifs concourant à la Validation des Acquis de l'Expérience, avec l'ensemble des moyens actuellement mis en œuvre par l'Etat en matière d'accompagnement, de formation professionnelle et de remédiation cognitive.

II. S'agissant des recommandations de la Cour, les Régions prennent acte de la proposition faite à l'Etat de renoncer à ses interventions en matière de tourisme et de commerce extérieur et de limiter respectivement ses politiques culturelles et sportives au financement de ses propres structures, à la labellisation et à la certification et à la lutte contre le dopage.

Si ces propositions sont gages de cohérence et d'efficacité de l'action publique, les Régions rappellent que la clarification indispensable des compétences qu'elles appellent de leurs vœux (qui nécessite de s'assurer que chaque compétence est assurée à l'échelon le plus pertinent) doit s'accompagner de la reconnaissance d'une véritable autonomie fiscale et du transfert corolaire et proportionnel des moyens humains et financiers que l'Etat consacrait ou à défaut devait consacrer pour assurer un service public acceptable à nos concitoyens.

En effet, il faut avoir en considération le fait que l'Etat a transféré des compétences qui étaient assurées a minima et ne permettaient pas d'offrir un service public acceptable. Par exemple, les matériels roulants transférés dans le cadre de la compétence TER étaient très usagés et les Régions ont été dans l'obligation de rénover une grande majorité du parc. A titre d'illustration, en ce qui concerne les automoteurs, l'âge moyen est passé de 18,5 ans en 2002, en date du transfert, à 9,3 ans en 2010, soit une réduction par deux en 8 ans. De même, le transfert des agents TOS a mis en exergue la très inégale dotation des lycées et des Régions, ce qui a nécessité des efforts des Régions pour assurer le bon fonctionnement des établissements. De plus, l'Etat ne remplissait parfois même pas ses obligations légales en matière de gestion des TOS : nombreux contrats précaires limités à la durée de l'année scolaire ou médecine du travail. Les Régions ont donc du financer le respect de leurs obligations légales d'employeur ou ces différentes améliorations, non compensées, qui pèsent sur les équilibres financiers, mais qui étaient nécessaires.

L'équilibre financier des Régions se fragilise aujourd'hui en effet en raison de transferts non compensés, d'un effet ciseau entre la dynamique des ressources régionales et celles des dépenses et d'une structure de financement devenue incohérente et insoutenable. Ainsi, depuis 2008, les recettes régionales évoluent tendanciellement moins vite que celles des autres échelons de collectivités. La réforme fiscale de 2010 est en outre venue priver les Régions de quasiment tout pouvoir de taux, à l'exception de la taxe liée aux véhicules principalement. Les ressources n'ont ainsi progressé que de 1,5% en 2012, soit deux fois moins vite que celles des autres collectivités.

Dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, les Régions n'ont jamais revendiqué de compétences nouvelles en dehors de leurs blocs de compétences (économie, formation, apprentissage, transports), ni appelé au retrait de l'Etat. Au contraire, elles n'ont cessé de soutenir et de défendre l'émergence d'un Etat stratège, responsable des stratégies d'investissement et de la politique industrielle, garant de la péréquation entre les territoires, et recentré sur ses compétences régaliennes. La clarification des compétences ne saurait aboutir à cc moins " d'Etat mais cc mieux " d'Etat, synonyme d'une plus grande lisibilité et d'une plus grande efficacité de l'action publique pour nos concitoyens.

III. S'agissant du développement économique, les Régions ne partagent pas les observations de la Cour selon lesquelles « la création de métropoles peut soulager l'Etat dans l'animation des partenaires de la politique du développement économique »

Le fait régional ne s'oppose pas au fait métropolitain. Les différentes expériences internationales probantes (Silicon Valley, Bade-Wurtemberg, Lombardie...) démontrent que la compétitivité et l'attractivité reposent davantage sur la mise en réseaux de fonctions économiques complémentaires et de districts industriels répartis sur l'ensemble des territoires d'une même région (des métropoles aux petites villes), plutôt que par une concentration de ces fonctions sur un seul espace qui remettrait en cause les logiques productives à l'œuvre et la solidarité territoriale indispensable à la cohésion de notre nation.

Garantes de l'unicité et de la performance du tissu économique régional, les Régions sont les mieux à même pour assurer le pilotage général de la compétence économique, afin d'assurer la complémentarité des interventions des territoires, au titre desquelles les métropoles sont pleinement légitimes à agir.

La répartition des rôles respectifs des Régions et des métropoles est en fait assez simple. Elle correspond d'ailleurs aux données de la comptabilité des collectivités. Aux métropoles, aux intercommunalités ou aux départements les aspects fonciers, l'immobilier d'entreprise, l'aménagement

de zones d'activité (c'est dans ces domaines que sont concentrées l'essentiel de leurs interventions au demeurant efficaces). Aux Régions, la stratégie de filière, le soutien à l'exportation (des progrès importants ont été obtenus grâce à un travail commun entre les Régions et le Ministère du commerce extérieur), l'innovation, le soutien à la recherche et au transfert de technologie, c'est à dire l'ensemble des aides directes.

Les conclusions du rapport sur l'évaluation des politiques d'aide publique aux entreprises qui viennent d'être présentées abondent d'ailleurs dans ce sens en proposant de centraliser la distribution des aides publiques des collectivités au seul niveau des Régions.

Enfin, s'appuyer de manière prioritaire sur les métropoles notamment en matière d'attribution des aides directes conduirait à un risque de concurrence entre territoires de proximité (alors que 60% du tissu industriel français se situe aujourd'hui en dehors des aires métropolitaines) et donc d'appauvrissement et de déséquilibre des territoires.

IV. Les Régions adhèrent aux conclusions de la Cour selon lesquelles « l'organisation locale demeure largement indifférenciée, malgré la diversité accrue des territoires. La structuration des réseaux de contrôle n'est pas adaptée à l'ouverture de l'économie française »

Les Régions défendent notamment la capacité, selon les territoires et dans le cadre de la loi de la République, d'une part d'expérimenter des modalités d'organisation particulières, d'autre part d'adapter les règles aux enjeux locaux, ceux qui résultent de l'histoire et de l'identité du territoire, autrement dit sortir de l'égalitarisme républicain en matière de décentralisation. De fait, si l'on persévère dans la méthode consistant à fixer des règles universelles en matière de transfert de compétences, devant valoir pour toutes les Régions métropolitaines, sans tenir compte des diversités territoriales, on ne pourra aboutir qu'à un plus petit dénominateur commun.

Dans ce contexte, les Régions proposent :

- la possibilité pour une collectivité de se porter candidate à une expérimentation ;
- que l'issue d'une expérimentation puisse être la confirmation d'une compétence différenciée pour celui qui l'a expérimentée et pas forcément la généralisation à toutes les autres collectivités de même niveau ;
- que l'expérimentation demandée par d'autres niveaux de collectivités que les Régions, devrait être conforme au projet de territoire régional et validée par la conférence territoriale régionale, de manière à assurer la cohérence locale ;

- que les Régions puissent se voir déléguer par la loi une part de pouvoir réglementaire pour adapter les normes aux réalités territoriales.

Dans ce contexte, l'organisation de l'administration territoriale de l'Etat pourrait ainsi être adaptée et différenciée en fonction des spécificités locales.

En conclusion, les Régions défendent et soutiennent l'émergence d'un Etat stratège, garant des solidarités sociales et territoriales, recentré et responsabilisé sur ses fonctions régaliennes, qui doté d'une réelle capacité d'intelligence économique et de prospective soit en mesure de fixer le cap, de préparer les stratégies d'investissement (transition énergétique, économie numérique, biotechnologies ...), d'anticiper les mutations économiques et de préparer les conditions de retour à une croissance de long terme.

Le redressement économique et industriel du pays suppose la mobilisation coordonnée et déterminée de l'ensemble des acteurs, en particulier les Régions responsables du développement économique et de la formation professionnelle, autour d'un pacte de confiance et de la responsabilité, qui clarifie les compétences, qui responsabilise en redonnant de l'autonomie fiscale, qui rapproche le processus décisionnel des citoyens, dans l'objectif de diminuer le temps et le coût de l'action publique.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES
DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)**

En préalable, je tiens à saluer l'initiative de la Cour des comptes qui, à l'heure où se discute une nouvelle étape de la décentralisation de la République, a jugé utile d'apporter un éclairage sur son nécessaire pendant, l'organisation territoriale de l'Etat, l'un ne pouvant se penser sans l'autre. Il est bien entendu nécessaire d'intégrer à cette réflexion les collectivités territoriales, et notamment les départements, dont les politiques publiques touchent à la fois au développement des territoires et aux solidarités sociales dont l'importance en tant de crise n'est plus à démontrer.

Or, si l'Etat territorial a mené un premier mouvement de réorganisation avec la Réate, les départements observent que ce mouvement s'est trop souvent opéré sans tenir compte des besoins des territoires et de leur population. Il convient donc que la poursuite de cette démarche s'effectue sur de nouvelles bases en tenant notamment compte du bilan dressé par les usagers du service public, par les acteurs du territoire (réseau associatif, entreprises...) voire les agents eux-mêmes.

Au regard de cet objectif, mon propos ne s'attardera pas sur chacune des préconisations que vous formulez, qui sont riches. Je souhaite plutôt mettre ici en exergue trois principes directeurs, qui me semblent devoir conduire systématiquement cette nouvelle étape dans la réorganisation de l'Etat territorial :

- un principe d'adaptation aux besoins locaux, fondé sur la concertation avec les élus locaux de chaque territoire autour de la question de la présence des services publics ;*
- un principe de lisibilité des compétences et des sphères d'intervention des uns et des autres ;*
- un principe de cohérence entre les différentes circonscriptions administratives et les échelons d'intervention de l'Etat.*

En premier lieu, le rapport souligne le fait que la question de la réorganisation de l'Etat territorial doit désormais s'ouvrir à la notion d'adaptation. Certes, alors que les conférences territoriales de l'action publique devraient bientôt permettre d'adapter les modalités d'exercice des compétences de chacun sur les territoires, il est nécessaire que l'Etat territorial entre dans cette logique d'adaptation aux enjeux locaux. Cependant, je souhaite insister sur le fait que la question doit être traitée en concertation avec tous les acteurs d'un territoire, en lien avec celle de l'accessibilité des services publics entendus au sens large.

Ainsi, vous avez fait le choix de sortir du périmètre de la réflexion un certain nombre de services de l'Etat présents sur les territoires, en particulier l'éducation nationale et les forces militaires. Cela se comprend. Toutefois, je tiens à rappeler ici que ce sont bien l'ensemble des services de l'Etat -dans une présence coordonnée avec ceux des collectivités locales- qui forment un tout cohérent et marquent la présence des services publics sur les territoires.

Je rappelle que nombre de ces services entraînent la définition de politiques publiques locales supports (transports, restauration scolaire, politiques d'accompagnement aux enseignements par la mise à disposition d'outils adaptés comme le cartable numérique...).

Par ailleurs, l'implantation des établissements scolaires (écoles et collèges), la présence locale de la justice, des forces militaires, du service public de l'emploi etc... sont au même titre que l'implantation des Préfectures ou des Sous-préfectures, des leviers de développement local et des points d'accès au service public pour les habitants d'un territoire.

Trop souvent aujourd'hui, les décisions d'implantation -ou de fermeture- qui ont été prises par l'Etat et ses opérateurs ont tenu insuffisamment compte du contexte local et de l'avis des collectivités locales qui interviennent à ses côtés. Les structures départementales -maisons des solidarités, circonscriptions d'action sociale, centres de PMI- sont d'ailleurs bien souvent avec les services municipaux les derniers services publics dans les territoires les plus enclavés, qu'il s'agisse des quartiers ou des territoires très ruraux.

Le lien avec l'acte III de la décentralisation est à ce titre significatif : les schémas d'accessibilité aux différentes formes de services publics devront pouvoir poser l'ensemble de ces enjeux et permettre une réelle concertation pour organiser au mieux la réponse aux besoins des usagers.

De plus, à l'heure de la métropolisation et de la concurrence entre territoires, l'Etat doit veiller à rester facteur d'équilibre territorial. Les départements ne sauraient porter seuls cet enjeu républicain : qu'il s'agisse de l'implantation d'infrastructures (grands projets, haut débit...) ou de sa présence territoriale, il doit garder une fonction d'accompagnement du développement des territoires, aux côtés des collectivités et de leurs élus, en tenant compte de l'impératif d'égalité des chances entre tous et toutes quelle que soit l'origine géographique.

Ainsi, les Conseils généraux sont naturellement très attentifs à ce que l'Etat, en dépit de la réduction de ses effectifs dans les territoires, puisse continuer à jouer un rôle dans la préservation des équilibres territoriaux, alors que coexistent des zones de plus en plus denses et d'autres en voie de désertification. A l'heure de l'affirmation des métropoles, il s'agit là d'un enjeu majeur, que les départements ne peuvent être seuls à porter. Conforter les territoires urbains est certes nécessaire. Cela ne saurait toutefois se faire sans tenir compte de l'impact négatif que leur émergence peut avoir sur les

territoires qui ne participent pas directement de la dynamique de développement métropolitain. On ne saurait nier le risque d'éviction vers les franges des métropoles de certaines populations. La thématique des « nouvelles ruralités » dont les départements se sont saisis en lien avec l'ADF a permis de mettre le doigt sur cet enjeu de la cohésion nationale. Le rôle de l'Etat en matière d'équilibre territorial doit être renforcé en conséquence.

Ainsi, dans le cadre des futures conférences territoriales de l'action publique, Etat et collectivités territoriales doivent pouvoir organiser une présence mieux coordonnée -donc plus efficace et efficiente- des uns et des autres, en lien avec les compétences assumées.

Deuxièmement, la réorganisation de l'Etat doit être fondée sur un principe de lisibilité : lisibilité des compétences des uns et des autres, y compris entre les services de l'Etat eux-mêmes et avec ses opérateurs.

Ainsi, je considère, à l'instar du rapport, que l'action de l'Etat territorial dans certains secteurs, manque d'efficacité et de lisibilité faute d'une clarification suffisante dans la répartition des compétences avec les collectivités -l'enfance, la jeunesse, le sport, la formation professionnelle, voire le handicap- sont notamment symptomatiques de cette réalité. En particulier, et comme le souligne d'ailleurs le rapport, lorsque l'Etat a transféré une compétence, ses services ne doivent plus continuer à intervenir dans la gestion de la compétence transférée. C'est là un réflexe que l'on retrouve encore et auquel il faut mettre fin dans un objectif d'optimisation des dépenses publiques.

Sans rentrer dans le détail des différentes compétences, il me semble important de rappeler qu'à l'heure de la décentralisation, l'Etat doit avant tout se mettre en capacité d'assurer sur les territoires son cœur de mission : garant de la bonne application de la norme, il doit le faire en jouant son rôle de contrôle a posteriori, mais aussi en assumant une fonction de conseil le plus en amont possible ; garant de la sécurité publique sous tous ses aspects, il doit veiller à lui consacrer les moyens nécessaires à l'obtention de résultats au long cours et en situation de gestion de crise ; garant de la réalisation des politiques nationales décidées par le gouvernement, il doit être sur les territoires un Etat stratège, en se plaçant dans un rôle de facilitateur et en apportant l'expertise à forte valeur ajoutée qu'il est le seul à pouvoir développer.

Ici, je souhaite particulièrement insister sur un enjeu fondamental pour le développement de nos territoires, celui de l'ingénierie territoriale. Ainsi, il est aujourd'hui essentiel que l'Etat clarifie les modalités de son intervention en la matière. Il doit d'abord donner une perspective claire concernant le rôle qu'il compte assumer en matière d'appui aux petites communes (ATESAT). Vous savez à quel point cette question est cruciale

pour les communes françaises et les départements, qui sont de plus en plus appelés à se positionner sur ce champ.

Au-delà, il est nécessaire d'éviter l'éparpillement de la ressource d'ingénierie sur les territoires, afin d'optimiser les accompagnements et les projets, alors que les moyens sont contraints. C'est tout l'enjeu d'une coopération renforcée entre départements et Etat en matière d'accompagnement des communes et des autres acteurs locaux.

C'est aussi l'enjeu auquel doivent répondre de nouveaux intervenants comme le CEREMA ou les futures Agences de la biodiversité : il faudra veiller à la bonne articulation de ces nouveaux intervenants sur les territoires avec les collectivités, au premier rang desquels les départements, pour qu'ils soient à même d'apporter toute la valeur ajoutée que l'on peut attendre de leur expertise.

Enfin, le principe de cohérence doit être le troisième principe directeur de cette nouvelle étape de la réorganisation de l'Etat territorial. Cohérence entre les différentes circonscriptions administratives de l'Etat et de ses opérateurs et les collectivités porteuses des politiques publiques locales d'une part ; cohérence entre échelons d'intervention de l'Etat d'autre part. Ainsi, le Préfet doit à tous les niveaux être renforcé dans son rôle d'animateur des intervenants de l'Etat, garant de la bonne cohérence de leurs interventions, qu'il s'agisse des services déconcentrés ou des différents opérateurs. J'ajoute que les opérateurs de l'Etat doivent tenir compte dans leurs déclinaisons territoriales de l'organisation de leurs interlocuteurs, afin d'éviter l'éparpillement des ressources et de favoriser la réalisation d'objectifs partagés. La question de l'articulation entre ARS et DDCS est symptomatique de cet enjeu de mise en cohérence. La nouvelle articulation à définir entre ces deux niveaux sur les secteurs médico-social et social me semble ainsi être un préalable à toute nouvelle réflexion éventuelle sur la gouvernance de ce secteur associant les départements.

Au-delà, il est impératif que pour la mise en œuvre de leurs compétences les départements puissent avoir à leur niveau des interlocuteurs clairement identifiés et dotés d'une vraie capacité de décision de proximité. Si l'Etat s'est engagé dans un mouvement de régionalisation nécessaire compte tenu de l'émergence de la Région comme collectivité locale de plein exercice, les Préfets de départements doivent rester des interlocuteurs dotés d'une vraie capacité de décision de proximité. Ce rôle n'est pas seulement attendu par les départements, mais par l'ensemble des acteurs associatifs de proximité notamment dans les domaines de l'insertion, des sports, du tourisme ou de la culture, dont l'action se décline dans un cadre départemental et qui souffrent de plus en plus de l'éloignement de la gestion de leurs affaires.

Je déplore que ce niveau de décision et d'action de proximité, pertinent pour organiser les services aux publics sur les territoires

d'équilibre que sont les départements -au-delà des enjeux de développement de chaque agglomération mais suffisamment proche du terrain pour tenir un discours cohérent et incarné- soit actuellement mis à mal. L'échelon régional, positionné sur les axes stratégiques de développement, ne saurait apporter la même plus-value aux acteurs locaux.

A défaut, les départements pourraient bien entendu être amenés à se saisir de ce rôle vis-à-vis des acteurs publics et associatifs de leur territoire : il faudrait alors le leur demander clairement et les doter des moyens adéquats pour le faire.

Appuyé sur ces trois principes directeurs, au premier rang desquels la concertation, la nouvelle étape de la réorganisation territoriale de l'Etat pourra donner toute sa force à l'acte III de la décentralisation souhaité par le gouvernement. Les attentes des acteurs locaux sont fortes. Elles peuvent sembler contradictoires. Entre souhait d'une présence réaffirmée de l'Etat sur les territoires, y compris à l'échelon départemental, et critique des doublons persistants en matière de compétences, elles peuvent cependant s'avérer riches d'enseignement et -si elles sont écoutées au niveau national mais aussi sur chaque territoire- aider l'Etat à dresser un chemin vers une action plus efficace dans une République décentralisée.

Espérant que ces observations retiendront toute votre attention.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE
FRANCE (AMF)**

Cette réflexion sur l'adaptation des missions et des services de l'Etat dans le double contexte de décentralisation et de réduction des dépenses publiques intéresse évidemment au plus haut point les collectivités territoriales qui partagent avec l'Etat la responsabilité de l'action publique. Et, même si votre rapport précise en introduction qu'il « ne porte ni sur la décentralisation, ni sur le « millefeuille » des collectivités territoriales » (terme que d'ailleurs je ne reprends pas à mon compte), il traite nécessairement des relations et des complémentarités nécessaires entre les services déconcentrés et décentralisés. A ce titre, je souhaite donc vous apporter quelques observations sur certains points du rapport.

Vous appelez, à juste titre, à une clarification des rôles entre l'Etat et les collectivités dans l'exercice de leurs compétences partagées. L'AMF a en effet toujours demandé que l'Etat se recentre sur ses compétences régaliennes ou d'intérêt national et n'intervienne plus dans la gestion des compétences qu'il a décentralisées mais seulement en accompagnement, en conseil ou en arbitre, afin de supprimer les doublons d'agents ou de services.

Cependant, dans certains secteurs (la culture, le sport, le tourisme, la petite enfance, que vous citez dans votre rapport), le partage des rôles ne peut pas être aussi systématique que vous l'avancez. Chaque niveau territorial, y compris le niveau national, est concerné et est légitime à prendre sa part dans l'organisation et le financement. En effet, certains équipements sportifs, culturels ou touristiques peuvent avoir un intérêt local, d'autres un intérêt national. Il serait irréaliste de vouloir cloisonner à tout prix les compétences, voire d'interdire à un niveau d'acteur public d'intervenir. La réalité de l'exercice de ces missions, qui représentent un poids économique important dans notre pays, doit être prise en compte et l'Etat ne peut s'en désengager, même si son angle d'intervention est différent de celui des collectivités.

Lorsque, dans d'autres domaines, l'Etat décide de se désengager, il importe que les collectivités puissent anticiper ce changement et qu'il soit précédé d'un dialogue et d'un accompagnement sur le territoire afin d'éviter l'impact très négatif d'un retrait soudain de services dont bénéficient les élus locaux. L'exemple de l'ingénierie territoriale en est le plus représentatif.

En matière de financement, vous soulignez également, à raison, l'inefficacité in fine des dispositifs de cohésion sociale, dans le domaine de la politique de la ville, pour lesquels l'Etat attribue des subventions au démarrage et se retire au bout de quelques années, laissant les collectivités finalement porter seules le poids du financement. Il est tout à fait vrai que ces fonds d'amorçage masquent aux collectivités le coût réel des politiques à engager et leur posent ensuite problème dans la durée. C'est pourquoi l'AMF

prône avec constance la pérennité des interventions financières de l'Etat en soutien à certaines politiques. L'actuelle réforme des rythmes scolaires en est un parfait exemple.

L'absence d'une structure de dialogue formalisé entre l'Etat et les collectivités territoriales est à cet égard préjudiciable. Il est également regrettable que le projet de loi relatif à la décentralisation n'ait fait l'objet d'aucune évaluation de son impact financier sur les collectivités, malgré les demandes réitérées de l'AMF.

L'adaptation de l'organisation de l'Etat à la nouvelle étape en cours de décentralisation constitue évidemment une nécessité. Toutefois, la Cour semble concevoir ces évolutions d'une manière quelque peu idéalisée. Ainsi, l'intercommunalité est présentée comme un substitut à l'Etat, prête à suppléer immédiatement ses retraits ou ses défaillances sur le territoire. Vous écrivez : « l'achèvement de l'intercommunalité pourrait [...] permettre à l'Etat de supprimer certaines de ses activités, telles l'assistance technique apportée aux petites communes ou l'instruction des autorisations individuelles d'urbanisme pour ces mêmes communes ». J'attire votre attention sur le caractère très théorique de cette affirmation. Il n'est pas certain que toutes les intercommunalités soient en mesure, du jour au lendemain, d'assurer ces nouvelles fonctions qui nécessitent expertise et moyens humains. Et si les intercommunalités devaient jouer ce rôle, elles seraient contraintes à des renforcements de moyens, c'est-à-dire des recrutements, alors même que l'Etat pointe du doigt les effectifs territoriaux et demande aux collectivités de les diminuer.

Il me paraît essentiel que le retrait de l'Etat de ses activités de gestion s'accompagne d'un véritable transfert de compétence vers la collectivité concernée : que ce transfert soit discuté en amont, acté officiellement, accompagné sur le terrain et que le transfert de charge soit examiné par la Commission consultative d'évaluation des charges.

De leur côté, les métropoles n'ont pas moins besoin de l'Etat. Vous écrivez : « la création de métropoles peut soulager l'Etat dans l'animation des partenaires de la politique de la ville et du développement économique ». Je crois, au contraire, que la présence de l'Etat se justifie toujours autant et que le rôle d'animation et d'arbitre des préfets et sous-préfets « ville » est indispensable.

Tout au long du rapport, vous insistez sur l'échelon régional qui vous paraît le plus pertinent pour organiser l'action de l'Etat. Là encore, la réalité montre que le niveau régional offre une moindre proximité technique que le niveau départemental et les élus locaux se plaignent souvent de l'éloignement des interlocuteurs et des lieux de prise de décision.

Ils reprochent :

- *des regroupements de services mal identifiés. Les anciennes directions départementales auxquelles ils étaient habitués ont disparu, les laissant sans repère ;*
- *l'éloignement des centres de décision, le niveau départemental étant dessaisi au profit du niveau régional, moins accessible et moins connu. Les élus ruraux expriment un sentiment d'abandon de la part des services publics en général et de ceux de l'Etat en particulier ;*
- *une certaine dégradation du dialogue avec l'Etat, sans doute liée à la diminution des personnels et à la moindre disponibilité des personnels restants. Ils considèrent également que la qualité des services rendus par l'Etat au niveau local est en baisse ;*
- *un rôle de contrôle qui ne correspond plus à ce qui est attendu : le contrôle de légalité est considéré comme une mission de censure, parfois tatillonne, des décisions locales, alors que les élus attendent des interlocuteurs de l'Etat des conseils, un appui et le partage d'une culture de projet. La multiplication des schémas et procédures imposés par l'Etat procède hélas de cette même conception hiérarchique et tutélaire. Il conviendrait au contraire d'alléger fortement les normes et de mettre en œuvre le « choc de simplification » décidé par le Président de la République.*

Il ne s'agit pourtant pas de plaider pour le statu quo puisque l'évolution de l'organisation, nous le savons, est indispensable. Nous préconisons que l'Etat garantisse sa présence au plus près des territoires mais sous de nouvelles formes.

L'AMF, interrogée récemment sur l'avenir des sous-préfectures, avait fait plusieurs propositions :

- *le réseau des sous-préfectures devrait s'appuyer sur des critères bien définis : population, distance et temps moyen d'accès à la sous-préfecture, bassin de vie ;*
- *certains arrondissements pourraient être supprimés dans certaines zones urbaines ;*
- *les périmètres des arrondissements urbains pourraient être mis en adéquation avec les communautés d'agglomération ;*
- *les guichets uniques des services de l'Etat sur le territoire pourraient se développer ("multiservices de l'Etat en proximité") ;*
- *les informations et services en ligne des préfectures et sous-préfectures pourraient se développer.*

Par ailleurs, d'autres pistes d'innovation sont possibles :

- pour améliorer la souplesse de fonctionnement, les modalités d'intervention des sous-préfets pourraient être déconnectées de leur lieu de résidence (sous-préfets « mobiles ») ;
- ils pourraient voir renforcer leur rôle d'animateur du développement économique local dans les territoires ruraux, et leur implication sur la politique de la ville dans les territoires urbains ;
- des missions territoriales pourraient leur être confiées (par exemple, l'instruction de dossiers de fonds structurels).

Votre rapport pose à plusieurs reprises la question du rôle et du développement des agences, qui aboutissent aujourd'hui à démembrer l'action de l'Etat. Il est vrai qu'il devient de plus en plus difficile de distinguer ce qui relève du rôle des agences de celui des services déconcentrés. Une clarification s'impose en effet d'urgence.

Une chose est sûre : les évolutions qui attendent les services de l'Etat impliqueront un effort conséquent de formation à l'égard de ses agents qui ne sont pas aujourd'hui suffisamment outillés pour faire face aux mobilités et aux reconversions qui leur seront imposées.

En conclusion, les élus demandent à l'Etat de se recentrer sur ses missions régaliennes (sécurité notamment) et d'intérêt national.

Ils souhaitent également que l'Etat conserve toutes ses prérogatives en matière de stratégie et de garantie des grands équilibres et des priorités nationales. L'Etat est attendu sur le plan de la stratégie et de la solidarité nationale.

Au plan local, ce n'est pas d'un Etat contrôleur qu'ils ont besoin mais plutôt d'un partenaire du développement. C'est cette évolution que nous appelons de nos vœux.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

Au préalable, j'ai une première remarque d'ordre général et de pure forme sur le document adressé : le nouveau formatage retenu par la Cour et les extraits très parcellaires qui nous sont communiqués ne permettent pas de définir aisément la tonalité générale du document. Certaines phrases extraites du rapport sont hors contexte ce qui ne facilite pas la compréhension globale du texte.

Quant au fond, je souhaite notamment porter à votre connaissance des éléments de réponse récents au regard du plan stratégique Pôle emploi 2015 dont s'est doté Pôle emploi afin de répondre aux priorités fixées par la convention tripartite 2012-2014, signée le 11 janvier 2012.

Dans le rapport, depuis la création de Pôle emploi, les conventions annuelles régionales conclues entre les services de l'Etat et Pôle emploi ont pour objet de déterminer la programmation de nos interventions au regard de la situation locale de l'emploi et du marché du travail. De plus, respectant en cela les orientations données par l'Etat et les partenaires sociaux dans la convention tripartite 2012-2014, un diagnostic territorial partagé est réalisé par chaque région afin d'agir en proximité avec les partenaires présents et ainsi de territorialiser les actions en fonction des besoins des bassins d'emploi. Par ailleurs, des premières étapes ont été franchies dans le processus de déconcentration en 2012 afin d'adapter l'action de Pôle emploi aux spécificités des territoires. A titre d'exemple, dans le cadre de notre plan stratégique Pôle emploi 2015, le conseil d'administration a renforcé le principe de fongibilité des dépenses d'intervention qui permet d'optimiser l'utilisation des moyens au regard des problématiques et des besoins des territoires, et de mieux tenir compte de leur évolution (conseil d'administration du 21 décembre 2012).

Dans l'objectif d'optimiser la présence et la délivrance des services de Pôle emploi, avec les autres acteurs du territoire, sur la base d'un diagnostic territorial de l'accessibilité aux services, ces derniers peuvent être rendus par différents vecteurs :

- des points de contacts physiques implantés dans ces quartiers, que ces point d'accès soient des sites du réseau propre de Pôle emploi ou de partenaires à même d'assurer les missions d'accueil et d'information (à l'instar du réseau des espaces mutualisés de service public) ;*
- par la réalisation de services par des conseillers de Pôle emploi se déplaçant sur ces territoires, par des conseillers travaillant en coordination avec des partenaires, par les prestataires mandatés par Pôle emploi.*

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE DE
L'ENVIRONNEMENT DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE (ADEME)**

1. *Le rapport indique que la taille de certaines directions régionales de l'ADEME constituerait une fragilité dans la mesure où elles ne disposeraient que d'un conseiller expert par secteur. Cette appréciation nous semble excessive, notamment dans la mesure où l'agence a mis en place une organisation pour y remédier.*

Il convient de souligner que la relative légèreté des équipes de l'agence (de 10-12 personnes pour les plus petites à 30-35 pour les plus importantes) est en adéquation avec ses missions :

- développer des expertises nouvelles, défricher et tester des réponses publiques et privées adaptées aux exigences d'un développement durable et soutenable qui implique des approches transversales de tous les domaines de compétence de l'agence (énergie, climat, air, déchets, consommation...).
- déployer de façon soutenue des politiques d'investissements spécifiques dans le champ de la chaleur renouvelable et de la gestion des déchets. (Fonds chaleur, Fonds déchets, Investissements d'avenir...).

Par ailleurs, comme le souligne le rapport, les équipes régionales peuvent s'appuyer sur l'ensemble des experts techniques spécialisés présents dans les services centraux. Vouloir dupliquer l'ensemble de ces compétences dans chaque région ne constituerait pas une utilisation efficiente des moyens humains de l'agence.

De plus, il est de bonne gestion que la taille des équipes s'adapte à celle des territoires et à leur dynamisme.

Enfin, la taille assez modeste de ces équipes régionales favorise l'adaptabilité et la capacité d'anticipation et de détection de signaux faibles de changement dans la société.

Comme dans toute organisation, le fait qu'une compétence clé repose sur une personne unique peut être une fragilité. Ceci a conduit l'agence à adopter des organisations adaptées en favorisant les partages de compétence et le transversalité à l'intérieur des équipes mais également en recherchant les partages d'expérience et les échanges entre équipes régionales voisines, notamment dans le cadre des inter-régions mises en place en 2010. Ce niveau d'animation favorise la rencontre de groupes homogènes d'ingénieurs par métiers et/ou champs de responsabilité. Dans le domaine des sites pollués qui nécessite des experts de terrain disposant de compétences techniques et juridiques très pointues et très spécifiques au sein de l'agence, des pôles inter-régionaux ont été mis en place.

Il convient de souligner que la complémentarité entre équipes centrales et équipes régionales constitue l'une des spécificités et l'une des forces de l'agence. Si la direction de l'agence partage l'analyse selon laquelle les effectifs de chaque direction régionale ne doivent pas être réduits en dessous d'un niveau critique, elle souligne que les avantages tirés de cette implantation territoriale de proximité au niveau de chaque région surpassent largement ceux qui pourraient être obtenus par une mutualisation systématique des expertises techniques dans des pôles de plus grande taille au niveau inter-régional.

2. Le rapport considère que le transfert de la gestion du FEDER aux Conseils Régionaux fragiliserait les directions régionales de l'agence. Cette appréciation ne nous semble pas exacte.

Pendant les deux périodes précédentes de gestion de ces fonds, l'ADEME a fait des offres de service à l'Etat ou a répondu à ses demandes pour prendre en charge l'instruction technique, voire la gestion des programmes opérationnels (PO) FEDER correspondants à ses missions. Suivant les régions et les volumes financiers adossés à nos domaines de compétence nous avons contracté avec l'Etat une responsabilité et un temps de service d'instruction en contrepartie de budgets d'« assistance technique » mis en place à cette fin par l'Union Européenne. Cette situation ne concerne toutefois pas la totalité des équipes de l'agence (sur la période actuelle 12 directions régionales sont concernées dont seulement 4 en subvention globale). Les autres directions régionales de l'agence ont quant à elles limité leur intervention à une forte implication en amont lors de la définition des programmes opérationnels. Le renforcement des moyens d'intervention de l'agence par le FEDER est donc limité et cette situation fait également peser sur elle une charge et des risques juridiques réels, particulièrement en cas de subvention globale.

La modification du portage de la gestion des fonds structurels pour la nouvelle période 2014-2020 de l'Etat vers les Régions ne modifiera pas nécessairement la posture de l'agence et de ses équipes régionales qui pourraient continuer à se positionner comme instructeur, voire gestionnaire, vis-à-vis des conseils régionaux gestionnaires des futurs fonds. Un bilan sera réalisé pour évaluer les opportunités et les risques que présenterait un tel choix.

3. Le rapport soulève la question des relations des directions régionales de l'ADEME avec les Préfets et les DREAL. La coordination avec l'Etat en région nous semble désormais généralement bien fonctionner.

Depuis l'entrée en application du décret du 28 mai 2009 qui institue le Préfet comme délégué territorial de l'ADEME, l'agence a adapté l'organisation de son action territoriale.

Pour accompagner cette évolution l'agence entretient des rapports réguliers avec les Préfets de région tant au niveau de la Présidence qu'à celui des directeurs régionaux.

Le bilan d'application de ce décret présenté au conseil d'administration de l'ADEME du 2 mai 2012 met en évidence un fonctionnement tout à fait satisfaisant. Les dispositions nouvelles sont convenablement appliquées et permettent de renforcer la cohérence globale de l'action des services de l'Etat et de l'ADEME sur le territoire. La bonne application des dispositions du décret de 2009 permet un travail constructif et une coordination régionale au bon niveau avec le Préfet de région et ses services déconcentrés.

La conception et la mise en œuvre d'une politique publique globale et transversale de développement durable nécessitent d'agir dans de nombreux domaines et donc une coordination, non seulement avec le DREAL, mais également avec d'autres directions décentralisées de l'Etat telles que la DIRECCTE, la DRAAF ou encore d'agences telle que l'ARS. Pour réussir ce portage global, l'agence recherche donc une cohérence d'actions au niveau des Préfets de région et pas exclusivement au niveau des DREAL.

En ce qui concerne les domaines que l'agence pourrait partager en partie avec les DREAL tel que l'énergie, la qualité de l'air, les bâtiments, l'aménagement (qualité des sols) ou encore le changement climatique, l'intervention de chaque instance s'opère en complémentarité et confère à l'Etat une capacité d'action et de partenariats plus riches et plus complets. Les services déconcentrés de l'Etat dans leur rôle régalien prennent en charge le déploiement de politiques standardisées et généralisées et veillent à l'application et au respect de leur mise en œuvre (y compris le contrôle de la réglementation associée à ces politiques). Dans ses domaines d'actions, l'agence, pour sa part, mène des actions incitatives et prend en charge l'émergence de solutions nouvelles et la préparation des acteurs économiques à l'accueil de politiques nouvelles ainsi que la création de conditions favorables à la généralisation (ou pré-généralisation) de politiques prioritaires.

Actuellement cette complémentarité se concrétise et donne de bons résultats tant sur le champ de la territorialisation de la transition énergétique avec le déploiement des PCET et l'élaboration et la publication des SRCAE que sur celui de la rénovation énergétique des bâtiments. Les débats en région sur la transition énergétique ont bénéficié des apports de connaissance complémentaires et de prises d'initiatives différenciées des deux instances.

Les échanges entre les deux entités sont réguliers dans chaque région. Ils s'organisent, d'une part, en bilatéral, de façon pragmatique en évitant volontairement tout formalisme conventionnel susceptible de rigidifier les échanges et, d'autre part, en multilatéral, à l'initiative du Préfet de région en

tant que coordinateur des actions de l'Etat en région. Ainsi, en fonction des ordres du jour, les directeurs régionaux de l'agence sont régulièrement invités au comité de l'administration régionale (CAR).

La présence de ces deux entités dans l'espace régional incarne deux types de missions de l'Etat distinctes mais articulées, notamment sous le pilotage de cohérence du Préfet de région.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE
NATIONALE DE L'HABITAT (ANAH)**

Je tiens par conséquent à appeler votre attention sur la sous-partie ayant pour titre « Clarifier le recours aux opérateurs ». Une définition est donnée de l'activité de l'Agence ; les entités sur lesquelles elle s'appuie localement sont également citées. C'est sur ce dernier point que je souhaite apporter quelques précisions.

Pour mettre en œuvre ses politiques en faveur de l'amélioration du parc privé, l'Anah s'appuie sur les agents des DREAL, DDT, ainsi que sur les collectivités locales lorsque celles-ci sont délégataires de compétence de type 3. Dans le cadre de la conduite de ses politiques, interviennent également des opérateurs d'ingénierie comme les PACT-ARIM ou la fédération Habitat & Développement. Des comités départementaux de l'habitat rural peuvent également soutenir ponctuellement les actions de l'Agence. Cependant, à notre connaissance, ces comités tiennent un rôle marginal dans la mise en œuvre des politiques de l'Agence.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE
POUR LA RÉNOVATION URBAINE (ANRU)**

*L'agence nationale pour la rénovation urbaine ne souhaite pas
apporter d'observations.*

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE
NATIONALE POUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES
CHANCES**

Je n'ai pas d'observations à formuler.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE
DE SÉCURITÉ DU MÉDICAMENT (ANSM)**

Je vous informe que l'ANSM n'a pas de commentaire à apporter à ce document.
