

N° 666

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 juin 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information sur les **conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux** (1),*

Par M. Dominique de LEGGE,

Sénateur.

Tome I : Rapport

(1) Cette mission commune d'information est composée de : M. François Patriat, *président* ; MM. Gérard Bailly, Raymond Couderc, Jean-Luc Fichet, Didier Guillaume et Mme Jacqueline Gourault, *vice-présidents* ; Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, Catherine Deroche, MM. Adrien Gouteyron et Jacques Mézard, *secrétaires* ; M. Dominique de Legge, *rapporteur* ; MM. Michel Bécot, Pierre-Yves Collombat, Mme Christiane Demontès, MM. Éric Doligé, Alain Houpert, Mme Valérie Létard, MM. Roland du Luart, Rachel Mazuir, Gérard Miquel, Georges Patient, Charles Revet, Alex Türk, Bernard Vera et Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

LES 49 PROPOSITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION	9
AVANT-PROPOS	15
PREMIÈRE PARTIE LES CONSÉQUENCES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES	21
CHAPITRE I LE CADRE GÉNÉRAL DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES	21
I. DES OBJECTIFS AMBITIEUX	22
A. UNE ADAPTATION DES MISSIONS, DE L'ORGANISATION ET DU FORMAT DE L'ETAT	22
1. <i>Des missions à redéfinir dans le nouveau contexte issu de la décentralisation</i>	22
a) <i>Une réforme inaboutie</i>	23
b) <i>« Un Etat concentré sur ses priorités »</i>	24
2. <i>Une nouvelle organisation adaptée à des missions recentrées</i>	26
a) <i>Des missions recentrées, des services concentrés</i>	26
b) <i>Une régionalisation trop systématique ?</i>	28
3. <i>Une valorisation du travail et des parcours des agents</i>	29
a) <i>De la prise en compte de l'expérience professionnelle</i>	30
b) <i>... à la professionnalisation des concours et de la formation</i>	31
c) <i>La mobilité comme facteur de diversification des carrières et outil de redéploiement des effectifs</i>	31
d) <i>Vers une plus grande simplification de l'architecture statutaire</i>	33
B. LE RÉTABLISSEMENT DES COMPTES PUBLICS	34
1. <i>Le contexte budgétaire et les objectifs fixés</i>	35
a) <i>La nécessité de respecter les engagements européens pris par la France et de regagner des marges de manœuvre</i>	35
b) <i>Des finances publiques confrontées par ailleurs à une sévère crise économique internationale</i>	39
2. <i>Les voies retenues pour atteindre cet objectif</i>	42
a) <i>Les réductions d'effectifs</i>	42
b) <i>Le pari de la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)</i>	43
c) <i>Les mutualisations</i>	44
3. <i>Un bilan financier en demi teinte pour l'instant</i>	45
a) <i>Une économie de 7 milliards d'euros selon le Gouvernement</i>	45
(1) <i>L'effet cumulé de plusieurs mesures</i>	45
(2) <i>Les économies de personnel</i>	46
(3) <i>Les économies de fonctionnement</i>	46
(4) <i>Les économies d'intervention</i>	47
b) <i>Une évaluation défailante rendant nécessaire une démarche plus rigoureuse dans l'appréciation des gains réalisés</i>	48
(1) <i>L'urgence d'un chiffrage plus transparent</i>	48
(2) <i>Une moindre économie nette dans le cas des dépenses de personnel</i>	49
(3) <i>Les demandes de la mission restées jusque là sans véritable réponse de la part du Gouvernement</i>	52

II. L'ABSENCE D'UNE VÉRITABLE CONCERTATION AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	53
A. UNE PROCÉDURE CENTRALISÉE	53
1. <i>Une méthode d'inspiration centralisatrice</i>	54
a) Les audits de modernisations	54
b) Le « rapport Lambert » ou « l'arbre qui cache la forêt »	55
(1) Les principes fondateurs du groupe de travail	55
(2) Une concertation en trompe l'oeil	56
(3) Les suites du « rapport Lambert »	57
2. <i>Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) : une instance au cœur de la réforme</i>	58
B. DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MISES DEVANT LE FAIT ACCOMPLI	60
1. <i>Un diagnostic unanimement partagé par les élus locaux</i>	60
a) Une position commune à l'AMF, l'ADF et l'ARF	60
b) ... partagée par les associations représentant les différentes catégories de communes	61
2. <i>La mise en place du passeport biométrique : l'exemple d'une « vraie fausse » concertation</i>	63
a) Le précédent fâcheux de la mission de délivrance du passeport et de la carte nationale d'identité confiée aux communes	63
b) Les communes ont-elles vraiment été « volontaires » pour le passeport biométrique ?	64
3. <i>La gestion des effectifs de l'Education nationale en milieu rural et en zone de montagne : une « concertation oubliée »</i>	65
CHAPITRE II DES COLLECTIVITÉS CONFRONTÉES AUX EFFETS DE LA RÉORGANISATION DE L'ÉTAT	67
I. LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET SES IMPLICATIONS	67
A. LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT AU PROFIT DE LA RÉGION	67
1. <i>La régionalisation du cadre d'action de l'Etat territorial</i>	67
a) La prééminence du préfet de région	68
(1) L'avènement du préfet de région : une construction progressive	68
(2) Le nouveau schéma préfectoral	69
b) La volonté de conforter l'unité territoriale de l'Etat	72
(1) La consolidation de l'autorité préfectorale	72
c) Le renforcement de la mutualisation interministérielle des moyens de l'Etat	73
d) Un complément indispensable du pouvoir de gestion du préfet de région	74
2. <i>Le maintien du réseau des sous-préfectures : des adaptations nécessaires ?</i>	74
a) Un échelon essentiel et nécessaire à conforter	74
b) Des adaptations envisageables	75
(1) Le jumelage de deux sous-préfectures	76
(2) Le maintien du poste mais un changement de titulaire : le conseiller d'administration	76
(3) La mise en place de Maisons de l'Etat	77
c) Une évolution inéluctable du réseau	78
3. <i>Quel avenir pour les préfectures ?</i>	79
4. <i>Une réorganisation des services déconcentrés au bénéfice de l'échelon régional</i>	81
a) Une organisation déconcentrée de l'État autour d'un nombre réduit de nouvelles directions	82
b) La spécificité de l'organisation de l'Etat Outre-mer	89
c) Un bilan en demi-teinte à nuancer	91
(1) Un sentiment d'abandon lié à un bousculement des habitudes	91
(2) Un renforcement des contrôles non lié à la RGPP	93
(3) L'identification progressive des nouveaux interlocuteurs	94

5. Les procédures de gestion des crédits et des ressources humaines : une logique inaboutie.....	96
a) Les difficultés provenant d'une multiplicité d'interlocuteurs.....	96
b) La complexité des modes de gestion dans le domaine des ressources humaines.....	97
c) Une autonomie réduite pour les gestionnaires au niveau déconcentré.....	98
d) Une faible prise en compte de la performance dans la gestion budgétaire.....	99
e) CHORUS : un boulet au pied des gestionnaires en services déconcentrés ?.....	100
f) Les progrès accomplis dans le dialogue de gestion.....	100
B. UNE FUSION DES SERVICES FINANCIERS : LA NOUVELLE DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES (DGFIP).....	101
1. La recherche d'une plus grande cohérence entre les services « d'assiette » et de « recouvrement » de l'impôt local.....	101
2. Une simplification des procédures pour les usagers et les collectivités locales : le « guichet fiscal unique ».....	102
a) Un accueil fiscal rénové pour les particuliers.....	102
b) L'objectif d'offrir un conseil de meilleure qualité aux collectivités territoriales.....	103
3. Des conséquences pratiques faisant toutefois l'objet d'une appréciation assez partagée.....	103
II. LES COLLECTIVITÉS ET LA NOUVELLE APPROCHE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ.....	105
A. UN CONTRÔLE DE LÉGALITÉ RECENTRÉ EN PRÉFECTURE ET PLUS SÉLECTIF.....	105
1. Une réorganisation en préfecture.....	106
a) Un traitement centralisé, des aménagements possibles.....	106
(1) La réorganisation du contrôle en vue d'une plus grande expertise.....	106
(2) Des assouplissements locaux.....	108
b) Les moyens humains du contrôle : des effectifs en baisse dans les préfectures, une assistance mutualisée au niveau national.....	109
c) Une centralisation portée par les nouvelles technologies.....	110
d) Des ajustements à opérer.....	110
2. Un contrôle plus sélectif : priorisation et déconcentration.....	111
a) La réduction progressive du périmètre du contrôle.....	111
b) Une déconcentration stratégique.....	112
B. DES COLLECTIVITÉS À LA RECHERCHE D'UNE RÉELLE SÉCURITÉ JURIDIQUE.....	114
1. Le besoin d'un environnement sécurisé.....	114
a) Une inflation normative, un contrôle resserré.....	114
b) Un contrôle à vertu pédagogique.....	115
2. L'accompagnement nécessaire de l'Etat territorial : le confortement de la mission de conseil.....	117
DEUXIÈME PARTIE LE SERVICE PUBLIC FACE À LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	119
CHAPITRE I DES TERRITOIRES CONFRONTÉS AU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT.....	119
I. LES NOUVELLES CARTES DES SERVICES PUBLICS : UN EFFET CUMULÉ POUR CERTAINS TERRITOIRES.....	119
A. DES RÉFORMES SOUFFRANT D'UN MANQUE DE VISION D'ENSEMBLE : LA LOGIQUE DES SILOS.....	119
1. La nouvelle carte militaire : des conséquences territoriales douloureuses.....	119
a) Un processus de modernisation de la défense engagé dès 2008.....	119
b) Les restructurations territoriales liées à la nouvelle carte militaire.....	122
(1) Une nouvelle carte de l'attractivité des territoires.....	122
(2) La mise en place de divers outils d'accompagnement de l'État rendu nécessaire par la hauteur des enjeux socio-économiques.....	123

2. <i>Les restructurations hospitalières</i>	127
a) Les restructurations et les coordinations hospitalières	128
b) Une concertation parfois difficile avec les élus locaux	129
c) Des relations tendues avec les autres services déconcentrés de l'État	131
3. <i>La RGPP dans les services territoriaux du ministère de la justice</i>	133
a) La réorganisation des juridictions et ses implications locales	133
b) La restructuration des services déconcentrés	138
(1) La mutualisation des fonctions-support	138
(2) La réforme des services territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse	138
c) Les modifications affectant le parc pénitentiaire	139
d) La réorganisation du réseau des établissements de la protection judiciaire de la jeunesse	140
4. <i>La sécurité des personnes à l'épreuve de la RGPP et ses prolongements locaux</i>	141
a) L'intégration de la Gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur	142
b) La révision de la présence des forces de sécurité sur le territoire	143
c) La réorganisation de la lutte contre l'insécurité routière	143
d) La diminution des effectifs	144
e) Des conséquences lourdes pour les collectivités locales	144
B. DES COLLECTIVITÉS PARTICULIÈREMENT EXPOSÉES	146
1. <i>La RGPP, un désaménagement du territoire ?</i>	147
a) L'effet cumulatif des cartes	147
b) L'effet « dominos » des fermetures de services	147
c) Le renforcement impératif du rôle de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) au cœur de la RGPP	148
2. <i>Une prise en compte insuffisante des différences territoriales</i>	149
a) La reconnaissance unanime de la nécessité de raisonner en fonction des spécificités de chaque territoire	149
b) Les zones rurales et les zones urbaines requièrent une approche différenciée	149
c) Pour les petites collectivités : un sentiment d'abandon de la part de l'Etat	150
d) Le cas des communes de montagne	152
3. <i>Des territoires parfois durement impactés</i>	153
a) Une petite ville à la peine : l'exemple de Joigny (Yonne)	153
b) Des chefs-lieux parfois en souffrance : l'exemple de Digne-les-Bains (Alpes-de-Haute-Provence)	155
II. L'INGÉNIERIE TERRITORIALE : LES COLLECTIVITÉS EN PREMIÈRE LIGNE	156
A. LE RETRAIT PROGRESSIF DE L'ÉTAT DE L'INGENIERIE PUBLIQUE : UN PROCESSUS ANCIEN CONFIRMÉ PAR LA RGPP	156
1. <i>Une ingénierie publique ancienne, favorable aux petites collectivités territoriales</i>	157
2. <i>Une réduction des prestations d'ingénierie publique inspirée du droit communautaire de la concurrence</i>	157
a) L'influence européenne du droit de la concurrence	158
b) L'évolution du droit national de la concurrence	158
(1) Les critiques de la Cour des Comptes	158
(2) L'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État	159
(3) La loi MURCEF	159
3. <i>Les nouveaux contours de l'ingénierie publique avec l'application de la RGPP</i>	161
a) Un recentrage des missions d'ingénierie publique	161
(1) Un rôle d'expertise	161
(2) Le redéploiement de l'ingénierie publique	164
Un processus de redéploiement de l'ingénierie publique, en trois phases, a été engagé :	164
(3) Le maintien de l'ATESAT	165

4. Les conséquences de la RGPP.....	166
a) Un risque de remise en cause des missions de service public par manque de personnels.....	166
b) Un manque de prévisibilité et de visibilité pour les collectivités territoriales.....	166
B. QUELLES ALTERNATIVES POUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIÈRE D'INGÉNIERIE PUBLIQUE ?	167
1. <i>L'ingénierie publique : symbole de la responsabilisation ou de l'infantilisation des collectivités vis-à-vis de l'État ?</i>	<i>167</i>
2. <i>Les nouveaux outils d'ingénierie publique des collectivités territoriales.....</i>	<i>168</i>
a) Une offre privée onéreuse et parfois inexistante	168
b) Le département : échelon pertinent d'une nouvelle ingénierie publique ?	169
c) L'intercommunalité comme nouvel acteur territorial de l'ingénierie.....	171
d) L'ouverture du réseau scientifique et technique de l'État aux collectivités territoriales : l'exemple de l'IDDRIM	173
e) Le cas particulier de l'ingénierie Outre-mer.....	175
CHAPITRE II LE RECOURS ACCRU AUX NTIC DANS LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS : QUEL IMPACT POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES USAGERS ?	176
I. DE NOUVELLES PROCÉDURES : À LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ	176
A. DES MESURES DE SIMPLIFICATION NOMBREUSES	176
1. <i>Un recours croissant aux procédures dématérialisées en faveur des collectivités territoriales</i>	<i>176</i>
a) Un programme de simplification des démarches effectuées par ou auprès des collectivités territoriales	176
b) Le développement de l'application ACTES	178
2. <i>La recherche de mesures de simplification à destination des usagers</i>	<i>180</i>
a) La simplification des démarches administratives pour les usagers	180
b) A la recherche d'un interlocuteur unique	182
(1) La création du site « <i>mon.service-public.fr</i> » : la recherche de la cohérence entre les différentes démarches administratives	182
(2) Le guichet unique de l'emploi : la mise en place de Pôle Emploi	182
3. <i>Les contraintes liées au recours aux nouvelles technologies de l'information</i>	<i>185</i>
a) Des gains difficiles à apprécier	185
b) Le coût de la dématérialisation pour les collectivités territoriales.....	185
c) Le risque d'une administration « déshumanisée »	187
(1) Les conséquences de la réduction des effectifs	187
(2) Le risque de déshumanisation lié à l'utilisation des NTIC	189
(3) Le nécessaire accompagnement des usagers des services publics : le développement encadré de la polyvalence	189
B. DES TITRES D'IDENTITÉ SÉCURISÉS	190
1. <i>Une profonde modernisation au service d'une sécurité renforcée et d'une plus grande simplicité pour l'utilisateur</i>	<i>190</i>
a) La lutte contre la falsification et la contrefaçon	191
b) L'objectif recherché d'une lutte encore plus efficace contre la fraude	192
c) Le bénéfice induit en matière de simplification administrative	193
d) La perspective de l'émergence de nouveaux e-services	194
(1) La télétransmission des données d'état civil.....	194
(2) L'ouverture de nouveaux horizons en matière de services sur Internet.....	195
2. <i>Un processus de changement qui ne va pas sans heurts</i>	<i>195</i>
a) La difficile entrée en application du passeport biométrique	195
(1) Une nouvelle répartition des tâches entre les préfectures et les mairies.....	195

(2) Une phase de lancement caractérisée par une dégradation des délais de délivrance du passeport	198
(3) Une conséquence inverse à l'objectif recherché : l'allongement du temps passé sur chaque dossier	198
b) Le chemin chaotique du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV)	199
(1) L'objectif de simplification des démarches de l'usager et des professionnels	199
(2) Le nouveau circuit de délivrance du certificat d'immatriculation	200
(3) Le flux de demandeurs en préfecture est loin d'avoir disparu	201
(4) La détérioration du délai de traitement d'un dossier d'immatriculation au guichet de la préfecture, lors de la phase de lancement du SIV	203
(5) Vers un service d'immatriculation à plusieurs vitesses ?	203
II. DES QUESTIONS EN SUSPENS	204
A. DES COLLECTIVITÉS CONFRONTÉES AU DOUBLE DÉFI DES COMPÉTENCES ET DES CHARGES NON COMPENSÉES	204
1. <i>Des transferts de charges contraints mais non compensés</i>	205
2. <i>Le financement de la nouvelle ingénierie publique</i>	206
a) La fin de l'ingénierie publique : un « transfert rampant » ?	206
b) Quel financement pour cette nouvelle ingénierie ?	207
3. <i>Le recalibrage nécessaire de l'indemnisation des communes participant à la délivrance des titres sécurisés</i>	208
a) Les limites de l'indemnisation actuelle des communes accueillant les stations d'enregistrement pour le passeport biométrique	209
(1) Un enjeu concernant 2.091 communes	209
(2) Le dispositif prévu par la loi de finances pour 2009	209
b) L'indispensable révision du mode de calcul de la dotation aux communes	210
(1) Une indemnisation qui reste actuellement partielle	210
(2) Une mission d'audit dont les conclusions ont été rendues en 2010	211
(3) Vers une meilleure prise en compte des spécificités des communes ?	213
c) L'opportunité offerte par la perspective de la nouvelle carte nationale d'identité électronique	213
(1) Le prolongement « naturel » du passeport biométrique	213
(2) Une remise à plat souhaitable de l'indemnisation des communes	214
B. DES USAGERS FACE À DES SERVICES PLUS CONCENTRÉS SUR LE TERRITOIRE	215
1. <i>La nécessaire prise en compte des spécificités territoriales</i>	215
a) Une gestion différenciée des implantations de services publics	215
b) De la délocalisation des agents à la délocalisation des tâches	217
2. <i>La mutualisation des services publics</i>	217
3. <i>La problématique de la couverture de l'ensemble du territoire en très haut débit et en téléphonie mobile</i>	221
a) La conduite d'une stratégie nationale volontariste dans le très haut débit	221
b) Une couverture de l'ensemble du territoire en téléphonie mobile 2G	222
CONCLUSION	223
EXAMEN DU RAPPORT DE LA MISSION	227
CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN, CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE	237
CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE	241
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION	249

LES 49 PROPOSITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION

Partie 1

Chapitre 1 Le cadre général de la RGPP

Proposition n° 1

Etablir dans la suite de la RGPP une définition claire des missions de l'Etat, veiller à l'adéquation des moyens à ces missions et régler, le cas échéant, les doublons et compétences partagées.

Proposition n° 2

Permettre dans certaines régions déterminées par leurs spécificités géographiques (superficie, relief, nombre des départements la composant) un assouplissement de l'organigramme des services déconcentrés pour mieux assurer la proximité des services de l'Etat.

Proposition n° 3

Favoriser l'accomplissement d'une mobilité pour les fonctionnaires d'Etat, territoriaux et hospitaliers relevant des corps et cadres d'emplois de catégorie A sur un poste d'une autre fonction publique que sa fonction publique d'origine.

Propositions n° 4 et 5

- Recenser les opérations de mutualisation et chiffrer leurs résultats dans les rapports d'étape du CMPP.
- Faire apparaître clairement ces résultats dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances initiale.

Propositions n° 6 et 7

- Compléter les rapports d'étape du CMPP par un chiffrage précis des résultats budgétaires obtenus pour chaque mesure prise. Une annexe à ces rapports pourra utilement faciliter le calcul du montant total en présentant un tableau consolidé des économies réalisées dans le cadre de la RGPP.
- Faire apparaître également clairement ces résultats dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances initiale.

Proposition n° 8

Mettre en place une véritable concertation avec les collectivités territoriales, tant au niveau national que local, pour les développements à venir de la RGPP et de la RéATE.

Proposition n° 9

Associer plus étroitement les élus locaux aux travaux du CMPP, à travers la Conférence nationale des exécutifs.

Proposition n° 10

Réaffirmer les principes de la charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural pour promouvoir une véritable concertation sur la gestion des effectifs de l'Education nationale dans les territoires à faible densité démographique.

Chapitre 2

Des collectivités confrontées aux effets de la réorganisation de l'Etat

Proposition n° 11

Affirmer le rôle du sous-préfet comme représentant interministériel, interlocuteur de proximité, conseil en ingénierie des collectivités territoriales et coordinateur dans l'arrondissement des unités territoriales des services déconcentrés de l'Etat.

Proposition n° 12

Evaluer le réseau des 240 sous-préfectures au regard des spécificités des territoires et du niveau de présence de l'Etat requis localement.

Proposition n° 13

Etablir l'état des effectifs, dans chaque préfecture, catégorie par catégorie, ainsi que la liste des missions qui leur sont confiées.

Proposition n° 14

Fusionner les unités territoriales avec leurs directions régionales dans les départements chefs-lieux de région.

Proposition n° 15

Accompagner l'autonomie accrue des DOM par un renforcement des fonctions d'expertise et de contrôle de l'administration déconcentrée.

Proposition n° 16

Mettre en place une véritable formation des agents de l'administration de l'Etat, avant leur affectation dans les DOM, sur les spécificités juridiques et opérationnelles de ces territoires.

Proposition n° 17

Renforcer l'échelon départemental des DREAL en élargissant les missions des unités territoriales à l'ensemble des missions de ces dernières, et laisser au niveau régional les fonctions-support.

Proposition n° 18

Affirmer, conformément aux dispositions réglementaires en vigueur, l'autorité hiérarchique du préfet de région sur les DREAL.

Proposition n° 19

Donner plus de marges de manœuvre aux préfets de région dans le domaine de la gestion des ressources humaines à travers un statut unifié d'agents d'administration territoriale.

Proposition n° 20

Mettre fin au « fléchage » des crédits qui interdit l'optimisation des moyens budgétaires au niveau régional.

Proposition n° 21

Créer un programme budgétaire territorial, décliné en un BOP par région, afin de rendre plus effective la gestion interministérielle des crédits au niveau déconcentré.

Proposition n° 22

Mieux intégrer les résultats collectifs découlant de la RGPP en matière d'amélioration de la performance dans le système d'évaluation et de rémunération des agents.

Proposition n° 23

Conforter le rôle du comité de l'administration régionale (CAR) en tant qu'instance d'animation au cœur du processus de prise de décision au niveau déconcentré.

Proposition n° 24

Préserver la capacité d'accompagnement des collectivités territoriales par les services déconcentrés de la DGFIP en maintenant suffisamment d'agents de cadre A en poste.

Proposition n° 25

Créer une nouvelle fonctionnalité de l'application ACTES pour préciser dans l'accusé de réception de la transmission de l'acte, le délai de retour de la préfecture.

Proposition n° 26

Réaffirmer la mission de conseil aux collectivités territoriales des sous-préfets et leur permettre de mobiliser un effectif qualifié nécessaire à l'accomplissement de cette mission.

Proposition n° 27

Généraliser les bonnes pratiques permettant un dialogue effectif entre les élus locaux et les ARS, notamment par la mise en place de commissions départementales.

Proposition n° 28

Évaluer dans les prochains mois les outils mis en place par les ARS pour gérer une crise sanitaire d'urgence.

Proposition n° 29

Préciser les missions des préfets de département et des ARS en matière de gestion de crise sanitaire d'urgence.

Proposition n° 30

Renforcer la capacité d'initiative des délégations départementales des ARS afin de les conforter dans leur rôle d'interlocuteur de proximité en matière de sécurité sanitaire et de santé.

Partie 2

Chapitre 1

Des territoires confrontés au désengagement de l'Etat

Proposition n° 31

Promouvoir une gestion différenciée adaptée à la diversité des situations dans les territoires pour la réorganisation des services publics et pour l'application de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Proposition n° 32

Renforcer le rôle de coordination de la Datar en l'associant aux travaux du CMPP, afin de garantir une meilleure prise en compte de l'impact de la RGPP sur les territoires.

Proposition n° 33

Etablir une Charte fixant un niveau de service public minimal sur les territoires.

Proposition n° 34

Présenter aux élus locaux les plans de redéploiement des capacités d'ingénierie publique afin de les informer des nouvelles modalités d'intervention de l'État dans ce domaine.

Proposition n° 35

Encourager, dans le respect du principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, les initiatives départementales et intercommunales en matière d'ingénierie publique, afin :

- d'apporter la sécurité juridique nécessaire aux initiatives départementales visant à créer des dispositifs d'ingénierie publique ;
- d'élargir le soutien des départements, sur le fondement des dispositions de l'article L. 3232-1-1 du CGCT, à d'autres compétences communales telles que la gestion des déchets ou la mise en accessibilité des bâtiments municipaux ;
- de permettre aux conseils généraux qui le souhaiteraient de prendre en charge, de façon expérimentale, l'ATESAT, selon des conditions définies par une convention avec l'État ;
- de promouvoir la prise en charge de l'ingénierie territoriale au niveau intercommunal ;
- d'encourager le regroupement en inter-intercommunalités, réseau d'ingénierie publique locale, leur permettant de mutualiser leurs moyens humains et financiers et de partager leurs bonnes pratiques ;
- d'assouplir les seuils d'éligibilité de l'ATESAT pour les établissements publics de coopération intercommunale.

Proposition n° 36

Approfondir l'association des collectivités territoriales au réseau scientifique et technique de l'État, en élargissant les premières démarches centrées sur les compétences routières aux autres compétences des collectivités.

Proposition n° 37

Mettre en place une stratégie de communication afin de favoriser la mobilité des ingénieurs de l'État vers la fonction publique territoriale.

Chapitre 2
Le recours accru aux NTIC

Propositions n° 38 et 39

- Créer, à l'initiative de l'Etat, des groupements de commande pour la fourniture aux collectivités territoriales des équipements nécessaires au raccordement à l'application ACTES.

- Prévoir l'organisation par l'Etat en préfecture des formations correspondantes.

Proposition n° 40

Réaliser une étude d'impact évaluant l'ensemble des coûts et des avantages du recours à la dématérialisation dans les administrations publiques.

Proposition n° 41

Développer, au bénéfice des secrétaires de mairie, des modules de formation aux outils informatiques de partage d'informations avec les administrations d'État.

Proposition n° 42

Accompagner la polyvalence des agents par des formations, notamment en matière d'accueil, de conseil et d'orientation des usagers afin de ne pas réduire la polyvalence à une simple fonction de guichet.

Proposition n° 43

Mettre l'objectif de simplification administrative au cœur de la politique de développement des titres sécurisés.

Proposition n° 44

Financer le transfert de l'ATESAT aux départements assurant cette compétence à titre expérimental et prévoir une majoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour les EPCI prenant en charge l'ingénierie territoriale de leurs communes membres.

Proposition n° 45

Mieux tenir compte des spécificités des communes dans le calcul de la dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés.

Proposition n° 46

Mettre à profit le passage à la carte nationale d'identité électronique pour revoir l'indemnisation des communes délivrant les nouveaux titres sécurisés.

Proposition n° 47

Favoriser le télétravail afin de prévenir les effets des réorganisations sur les personnels et sur les économies locales dans les territoires à faible densité de population.

Proposition n° 48

Encourager la conclusion de conventions entre diverses administrations publiques (services de l'État, sécurité sociale, opérateurs de l'État, collectivités territoriales) qui partagent des locaux communs (maisons territoriales des départements ou maisons des services publics), avec des clauses précisant les conditions de participation financière de ces services à la gestion des lieux.

Proposition n° 49

Mener à bien une stratégie volontariste dans le domaine du très haut débit et de la téléphonie mobile afin de permettre à l'ensemble du territoire et de la population de bénéficier des atouts du très haut débit et de la 2 G.

Mesdames, Messieurs,

A l'initiative du groupe Socialiste, le Sénat a décidé, le 11 janvier 2011, de constituer une mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques (RGPP) pour les collectivités territoriales et les services publics locaux.

Le souci d'adapter l'organisation des services de l'Etat n'est pas nouveau. Au fil du temps, l'Etat a cherché, à différentes reprises, à mettre son organisation en adéquation avec de nouveaux enjeux ou des contraintes qu'il n'avait pu intégrer jusque-là. Qu'elle ait pris la forme de la rationalisation des choix budgétaires (RCB), lancée en janvier 1968, ou du renouveau du service public (RSP), en février 1989, cette politique a eu pour finalité de traiter les questions d'organisation, de coût et de financement de l'administration de l'Etat. Plus récemment, l'adoption en 2001 de la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF, a témoigné du souci du législateur de promouvoir une gestion publique, tout à la fois plus efficace, plus transparente et plus démocratique. On retrouve aussi cette démarche dans d'autres États occidentaux (le Canada par exemple). Elle répond à une exigence d'efficacité de l'action publique.

La décentralisation est elle-même un processus qui participe de la réforme de l'Etat. Elle tend à rendre l'action publique plus efficace et plus proche du citoyen par un nouveau mode d'organisation qui fait une plus grande place à une gestion de proximité.

*

La révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juillet 2007, s'inscrit dans ce mouvement de modernisation de l'action publique. Elle s'appuie sur des constats qui peuvent être partagés : le fait que l'intervention de l'Etat est souvent perçue comme multiforme et parfois peu lisible ; le degré de complexité excessive de l'action de l'Etat ; l'accroissement considérable de ses effectifs depuis trente ans alors même qu'il a transféré des compétences toujours plus nombreuses aux collectivités territoriales et aux opérateurs publics.

Face à ces constats, la RGPP tend à concrétiser trois engagements : améliorer la qualité du service rendu aux usagers ; moderniser la fonction publique et valoriser les initiatives des agents ; réduire les dépenses publiques : le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ainsi que l'effort de rationalisation et de mutualisation des fonctions support participent de cet objectif.

Cette réorganisation des services de l'Etat ne peut s'appliquer sans avoir des conséquences pour nos collectivités territoriales et nos services publics locaux.

*

La réforme de l'État est aussi une conséquence inéluctable de la décentralisation, que le Sénat a appelée de ses vœux à plusieurs reprises dans ses travaux d'information et de contrôle.

C'est ainsi qu'en juin 2000, la motion adoptée par la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales relevait que *« le rôle de l'Etat, à la fois contrôleur et acteur de la vie locale, reste ambigu. Il n'a pas encore adapté son organisation à la décentralisation. La déconcentration est toujours en chantier et les élus se plaignent légitimement de ne pas avoir affaire à un interlocuteur unique. »* La mission avait préconisé de recentrer l'Etat sur ses missions essentielles : *« il appartient avant tout à l'Etat de fixer des règles, d'en assurer le respect, de garantir les grands équilibres économiques et financiers, ainsi que la solidarité nationale, mais sans perdre de vue qu'à la recherche de l'équité, prendre en compte la diversité reste un impératif. »* Elle avait appelé à une nouvelle approche de la déconcentration : *« la déconcentration renforce la décentralisation lorsqu'elle permet aux élus d'avoir en face d'eux des interlocuteurs compétents et responsables, capables d'engager l'Etat tout entier. Les élus locaux souhaitent un interlocuteur unique, qui ne peut être que le préfet, coordonnateur de l' « interministérialité » »*¹

Plus récemment, en mars 2009, la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales renouvelait le constat que *« près de trois décennies après l'acte de naissance de la décentralisation française, le débat sur la place de l'Etat dans cette nouvelle configuration n'est toujours pas clos, celui-ci n'ayant pas engagé cette réflexion. »* Les rapporteurs, nos collègues Jacqueline Gourault et Yves Krattinger, observaient que *« s'il se dégage de certains domaines, l'Etat reste paradoxalement très présent dans nombre de secteurs décentralisés, soit qu'il y ait conservé quelques compétences, soit que les administrations déconcentrées*

¹ Rapport d'information de Michel Mercier, n° 447 (1999-2000).

antérieurement compétentes aient conservé tout ou partie de leurs effectifs. Cette contradiction illustre l'absence de réflexion qui aurait dû être menée parallèlement à la mise en œuvre de la décentralisation, sur les conséquences en résultant pour l'Etat et la redéfinition de son rôle. »¹.

*

Alors qu'une deuxième phase de la RGPP a été lancée en juin 2010, la mission commune d'information, dont le Sénat a décidé la création, a donc été appelée à évaluer plus précisément les conséquences de cette réforme en cours.

Sur la proposition de son président, notre collègue M. François Patriat, la mission a procédé à un premier échange de vues, le 24 janvier 2011, pour préciser le périmètre de ses investigations. Elle a ainsi décidé que ses travaux devaient s'attacher à évaluer l'impact de la RGPP sur les collectivités territoriales et les services publics locaux au regard des objectifs initialement fixés (amélioration du service rendu aux usagers, simplification, modernisation de la fonction publique et valorisation des initiatives des agents, réalisation d'économies). Ils devaient porter sur la méthode adoptée dans le cadre de cette réforme, sur l'adéquation des moyens engagés pour atteindre les buts arrêtés ainsi que sur les effets produits par cette politique.

Une telle évaluation pourrait apparaître trop précoce car les effets de la RGPP ne seront mesurables que dans un délai beaucoup plus long. C'est probablement vrai. Nous sommes au milieu du gué. Mais les observations et les préconisations de la mission doivent permettre de corriger sans retard ce qui peut poser de vraies difficultés dans les territoires.

*

La Mission commune d'information a tenu vingt deux réunions, dont dix neuf consacrées à des auditions, soit un total de 50 h 00 de réunion dont 46 h 00 d'auditions. Elle a entendu ou rencontré 200 personnes. 55 auditions ont eu lieu au Sénat.

La mission a par ailleurs jugé indispensable d'organiser plusieurs déplacements. Elle s'est ainsi rendue dans le Lot (le 11 avril), dans le Loiret (le 17 mai), dans les Bouches-du Rhône (le 23 mai), dans le Nord (le 30 mai) et en Mayenne (le 7 juin). Ces déplacements lui ont permis d'évaluer sur place les conséquences de la RGPP et de rencontrer les acteurs de terrain chargés d'appliquer cette politique, les élus locaux qui en vivent les effets sur leurs

¹ *Rapport d'information de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission Collectivités territoriales n° 264 tome I (2008-2009).*

collectivités et sur les territoires ainsi que les acteurs économiques et les usagers des services publics. Au total, 135 personnes ont été entendues au cours des cinq déplacements effectués par la mission.

*

Pour mener à bien ses réflexions, la mission d'information a pu s'appuyer sur les travaux très complets réalisés par le Sénat qui ont intégré la problématique de la réforme de l'Etat. Sans prétendre à l'exhaustivité, on citera en particulier :

- le rapport d'information de M. Michel Mercier, au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, présidée par M. Jean-Paul Delevoye ;

- le rapport d'information de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présidée par M. Claude Belot ;

- les travaux de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, présidée par M. Claude Belot ;

- le rapport d'information de Mme Michèle André sur la révision générale des politiques publiques dans les préfectures.¹

La mission a également exploité les réponses que les maires de plusieurs départements ont bien voulu apporter aux questions que le président François Patriat, votre rapporteur et les membres de la mission ont pris l'initiative de leur adresser sur la façon dont ils appréhendent la RGPP.

Elle a par ailleurs souhaité mettre en perspective la réforme actuellement conduite en France avec les politiques menées dans d'autres Etats (Angleterre – Canada – Italie – Pays-Bas) d'un niveau de développement comparable. Même si les mesures de modernisation des administrations sont largement fonction de l'histoire et des caractères propres à chacun de ces pays, il est néanmoins toujours utile d'observer les démarches mises en œuvre par nos partenaires. Une étude réalisée par la Direction de l'initiative parlementaire et des délégations du Sénat est reproduite en annexe du présent rapport.

*

¹ Rapport d'information n° 35 (2010-2011).

La RGPP répond à des objectifs ambitieux qui peuvent faire consensus. Il faut, en effet, redéfinir les missions de l'État et les travaux de la mission ont montré que ce processus est encore loin d'être achevé. Il faut également adapter l'organisation de l'État à des missions recentrées et veiller à valoriser le travail et le parcours des agents.

Pour parvenir à ces objectifs, la méthode utilisée a été très centralisée. L'absence de concertation est apparue dès les premières auditions réalisées par votre mission d'information. Elle a été confirmée par la suite, particulièrement lors de ses déplacements. Certes, on peut admettre qu'à l'origine du processus de réforme, un certain volontarisme était nécessaire. Des réflexions ont pourtant eu lieu, en décembre 2007, dans le cadre du groupe de travail présidé par notre ancien collègue Alain Lambert sur les relations entre l'État et les collectivités locales.

Il n'empêche que, face aux conséquences très lourdes pour elles de ce processus de réforme, on ne peut accepter que les collectivités territoriales soient mises devant le fait accompli alors même que les spécificités locales n'ont toujours pas été prises en compte. Organiser les conditions de cette concertation pour la suite de cette réforme est une exigence. Enfin, le rétablissement des comptes publics est un impératif pour notre pays. Mais il est clair qu'il ne peut être la seule finalité de la révision des politiques publiques.

*

La RGPP s'inscrit dans un ensemble de réformes : celles des collectivités territoriales et de la fiscalité locale, auxquelles s'ajoutent la volonté de maîtriser la dépense publique dans le contexte de la crise financière ou encore l'application de normes européennes. Ce cumul la rend plus difficile à appréhender et à « absorber ». Elle vient aussi dans un contexte de réformes et d'évolutions qui ne touchent pas que l'État. On notera ainsi les évolutions du service postal, de l'électricité ou encore la réorganisation de la SNCF. La pénurie de médecins dans certaines zones, la disparition de commerces de proximité sont vécues comme autant de reculs. Ces mutations créent une confusion dans les analyses, très perceptible lors des auditions comme des déplacements de la mission.

Si la crise ne peut tout expliquer, le triptyque de base qui fondait la RGPP, à savoir une amélioration du service, une rationalisation de celui-ci pour tenir compte des évolutions intervenues et la recherche d'économies, s'est trouvé déséquilibré, et bien souvent la recherche de limitation des dépenses est apparue comme un leitmotiv. Il est vrai que l'urgence budgétaire commandait des mesures volontaristes de maîtrise des dépenses publiques. D'autres pays ont d'ailleurs fait des choix beaucoup plus drastiques que les nôtres : le Royaume Uni, par exemple, a décidé de diminuer les rémunérations de ses fonctionnaires.

Toujours est-il que cet impératif budgétaire a laissé à penser à certains que, à défaut d'adapter les moyens aux missions, on pouvait adapter les missions aux moyens. La diminution du nombre d'agents publics doit s'accompagner d'une redéfinition des missions.

Dès 2009, nos collègues Jacqueline Gourault et Yves Krattinger s'inquiétaient que « *la réforme aujourd'hui entamée des services déconcentrés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) relève sans doute plus des impératifs budgétaires que d'une articulation réfléchie avec l'organisation territoriale de la « République décentralisée* ».

*

A l'issue de cinq mois de travaux, votre mission commune d'information a souhaité dresser un constat objectif des effets de la révision générale des politiques publiques sur les collectivités territoriales et les services publics locaux. Elle a cherché à mettre en évidence les aspects positifs de la réforme, quand celle-ci apporte plus d'efficacité dans l'action publique tout en améliorant la qualité du service. Elle a aussi identifié ses dysfonctionnements quand des territoires se trouvent affaiblis après le retrait de l'Etat et quand elle se traduit par une mise en cause préjudiciable de la gestion de proximité, ou par des transferts de charges « rampants » aux collectivités territoriales.

Remédier à ces dysfonctionnements pour que cette importante réforme atteigne tous les objectifs qui lui ont été assignés en répondant aux demandes légitimes des collectivités territoriales et des usagers des services publics, telle est la finalité des propositions que la mission d'information a élaborées.

PREMIÈRE PARTIE LES CONSÉQUENCES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

A priori, les collectivités territoriales ne pourraient que se féliciter d'un processus qui a notamment produit la refonte des services déconcentrés.

Le Sénat, depuis plus de dix ans, dénonce la résistance de l'Etat jacobin à tirer les conséquences de la décentralisation initiée en 1982.

A l'occasion de la dernière réforme des collectivités territoriales, le rapporteur de la commission des lois, notre collègue, Jean-Patrick Courtois, rappelait que « *la décentralisation, conçue dès son origine comme un moyen de rapprocher les décisions des citoyens et de promouvoir une organisation plus efficace des services publics, doit en effet s'accompagner d'un relatif effacement de l'Etat, appelé à se concentrer sur ses missions régaliennes* »¹.

Il faut aussi que l'organisation de l'Etat réponde aux besoins de proximité des collectivités territoriales dans leur dialogue mutuel et de sécurité juridique dans la mise en œuvre de leurs compétences.

La RGPP permet-elle de satisfaire ces impératifs ?

Pour répondre à cette question, il faut à la fois examiner le cadre général dans lequel cette réforme a été conçue et évaluer dans quelle mesure sa mise en œuvre peut avoir des répercussions sur le fonctionnement des collectivités territoriales et l'accomplissement de leurs missions.

CHAPITRE I LE CADRE GÉNÉRAL DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

La RGPP se présente comme une réflexion globale –depuis longtemps attendue– sur la place, les missions et les actions de l'Etat.

Peut-elle néanmoins être conçue sans que soient associés à la démarche les autres acteurs qui concourent également à la mise en œuvre des politiques publiques, au premier rang desquels s'imposent les collectivités territoriales ?

¹ Cf. rapport n° 169 (2009-2010).

I. DES OBJECTIFS AMBITIEUX

« *Equité, continuité, rigueur, équilibre, voilà les principes au service de cette réforme d'ampleur* » déclarait son rapporteur général, M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, lors de son audition par la mission d'information le 16 février 2011.

Lancée le 20 juin 2007, la révision générale des politiques publiques (RGPP) est présentée comme une « *démarche radicalement nouvelle* » et globale de modernisation de l'Etat.

A. UNE ADAPTATION DES MISSIONS, DE L'ORGANISATION ET DU FORMAT DE L'ETAT

Le projet « Service public 2012 » qui concerne l'ensemble des ministères, passe par **six axes de modernisation** :

1. adapter les missions de l'Etat aux défis du XXIème siècle ;
2. améliorer les services pour les citoyens et les entreprises -la mise en place de la direction générale des finances publiques (DGFIP) s'inscrit dans cet objectif- ;
3. moderniser et simplifier l'Etat dans son organisation et ses processus (c'est notamment la réforme de l'administration territoriale de l'Etat) ;
4. valoriser le travail et le parcours des agents (par la création d'un droit effectif à la mobilité dans la fonction publique et la révision du contenu des concours) ;
5. responsabiliser par la culture du résultat ;
6. rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro, axe dans lequel s'inscrit le principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

C'est donc dans ce cadre que prend place la RéATE (réforme de l'administration territoriale de l'Etat). Met-elle un terme au débat sur la place nouvelle de l'Etat décentralisé ?

1. Des missions à redéfinir dans le nouveau contexte issu de la décentralisation

La répartition des pouvoirs a profondément évolué avec l'intervention de la décentralisation. Mais l'Etat central en a difficilement tiré les conséquences.

a) *Une réforme inaboutie*

Si le processus résulte de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, notre Constitution le proclame depuis 2003 : la République française est décentralisée.

Notre collègue René Garrec, rapporteur pour le Sénat de la révision du 28 mars 2003, y voyait l'opportunité « *d'engager une véritable réforme de l'Etat* »¹. Le Premier ministre, notre collègue Jean-Pierre Raffarin, appelait d'ailleurs, le 29 octobre 2002, en présentant la réforme devant la Haute assemblée, une France « *à trois dimensions engagée dans un grand espace européen, avec (...) un Etat républicain qui tient sa place et qui est là où les Français l'attendent, qui ne cherche pas à se disperser mais qui, au contraire, recentré sur des missions fondamentales, assume ses responsabilités, une République de proximité sur les territoires, qui prend des décisions accessibles aux citoyens, et dont l'identité est reconnue* »².

Si l'on se retourne sur ces 30 dernières années, quels bouleversements considérables a connu notre « vieux » pays jacobin !

Ouvert en 1982, l'acte I de la décentralisation a fondamentalement changé la donne en consacrant le principe de libre administration des collectivités territoriales qui échappaient, de ce fait, à la tutelle de l'Etat incarné localement par les préfets. Autrefois également exécutif local, le représentant de l'Etat est désormais recentré sur sa fonction de dépositaire de l'autorité de l'Etat dans sa circonscription de compétence : aux termes de l'article 72, alinéa 6, de la Constitution du 4 octobre 1958, « *Dans les collectivités territoriales de la République, (...) représentant de chacun des membres du Gouvernement, (il) a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

Parallèlement, les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 ont opéré les premiers transferts de compétences de l'Etat aux collectivités.

Concrétisant l'acte II de la décentralisation en leur transférant de nouvelles compétences, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales se présentait, « *favorisant sa réorganisation* », comme « *un levier essentiel de la réforme de l'Etat* » : « *loin de remettre en cause le rôle de l'Etat, l'approfondissement de la décentralisation lui permettra de mieux exercer ses missions essentielles, non seulement ses missions républicaines mais aussi ses missions qui concourent à la cohésion nationale en veillant à la solidarité entre les citoyens et entre les territoires* »³. Tout était dit !

¹ Cf. rapport n° 27 (2002-2003) de M. René Garrec.

² Cf. débat Sénat, séance du 29 octobre 2002.

³ Cf. exposé des motifs du projet de loi n° 4 (2003-2004) relatif aux responsabilités locales.

Cependant, force est malheureusement de constater qu'après le dernier grand transfert opéré dans ce cadre -celui des parcs de l'équipement aux départements¹- certains secteurs étaient toujours en proie à des habitudes centralisatrices de co-gestion Etat-collectivités. Soit, comme le relevait le rapport d'étape de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, que l'Etat « *y ait conservé quelques compétences, soit que les administrations déconcentrées antérieurement compétentes aient conservé tout ou partie de leurs effectifs* »². Le secteur social illustre parfaitement le premier cas avec le fonds d'insertion professionnelle des jeunes créé en 2004 parallèlement au fonds d'aide aux jeunes des départements³. Un autre exemple, dénoncé par la Cour des comptes⁴, concerne la politique de l'apprentissage, compétence régionale depuis 1983, écornée par l'Etat par le biais du fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage qu'il gère en application de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Le président de l'Association des régions de France (ARF), M. Alain Rousset, a dénoncé, devant votre mission, l'inefficience et le coût de ces pratiques alors que l'Etat « *ne dispos(e) pas des moyens matériels et financiers suffisants* »⁵ pour les assumer.

Le processus initié en 2007 devrait logiquement mettre un terme à ces incohérences puisque l'Etat s'est engagé dans un processus d'évaluation de ses missions.

b) « *Un Etat concentré sur ses priorités* »

Tel se présente « Service public 2012 » dans son axe « missions » qui fixe l'adaptation des priorités et des missions fondamentales de l'Etat « *à l'évolution des enjeux et des attentes* ».

Cependant, curieusement, il ne se réfère pas primordialement aux bouleversements induits par la décentralisation, actes I et II confondus. Il vise d'abord plus précisément les mutations sociétales. Il suffit, pour le vérifier, de parcourir les actions citées en exemple : création d'un ministère du développement durable, modernisation de la politique du logement, recentrage des activités de police sur les nouvelles formes de délinquance, ...⁶.

Résumant le constat initial fondant la RGPP, son rapporteur général, M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, ne déclarait-il pas, lors de son audition le 16 février 2011 : « *L'intervention de l'Etat, d'abord, était devenue multiforme*

¹ Cf. loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009.

² Cf. rapport d'étape n° 264 (2008-2009) de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault.

³ Le fonds d'aide aux jeunes des départements attribue aux personnes en difficulté de 18 à 25 ans des aides favorisant leur insertion sociale et professionnelle. Le fonds d'insertion professionnelle des jeunes finance des actions de prise en charge comme une aide au permis de conduire, la prospection d'entreprises ...

⁴ « La conduite par l'Etat de la décentralisation » (octobre 2009)

⁵ Cf. audition du 13 avril 2011.

⁶ Cf. La RGPP en pratique : www.rgpp.modernisation.gouv.fr.

et parfois peu lisible. Ses missions s'étaient multipliées et superposées sans que la cohérence d'ensemble ne soit toujours garantie. Des politiques qui ne devaient être que temporaires avaient été pérennisées. Des missions, qui ne relevaient pas du cœur de métier de l'Etat, s'étaient développées ».

A l'origine, lors de son lancement le 10 juillet 2007, la RGPP a été définie comme une « *(remise) à plat (de) l'ensemble des missions de l'Etat, sans tabou ni a priori, pour adapter les administrations aux besoins des citoyens. (Elle) vise à identifier les réformes qui permettront de réduire les dépenses de l'Etat, tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques* »¹.

Ainsi, si elle apparaît motivée prioritairement par des considérations budgétaires, cette réforme ne méconnaît pas la nouvelle donne issue de la décentralisation.

En premier lieu, sous la présidence de l'ancien sénateur Alain Lambert, un groupe de travail sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales a été constitué notamment pour « *examiner la pertinence des domaines actuels de compétences de l'Etat et des différents niveaux de collectivités territoriales dans la perspective d'une réflexion sur leurs périmètres d'intervention respectifs et d'une clarification des missions de chacun* ».

En conclusion, à l'époque, le groupe de travail avait distingué plusieurs cas² :

- les domaines à niveaux de compétences historiques comme l'action sociale, l'insertion et la formation professionnelle. Il avait alors proposé « *d'unifier et de conforter les compétences des collectivités* » ;

- les secteurs nécessairement partagés entre plusieurs autorités : développement économique, éducation, aménagement du territoire. Il convient alors, pour l'Etat, d'appliquer le principe de subsidiarité.

Parallèlement, le groupe de travail avait proposé un autre système résidant dans la suppression de la clause générale de compétences pour les départements et les régions qui, dès lors, pourraient s'opposer aux interventions de l'Etat dans le périmètre de leurs attributions.

Il avait également fixé les principes qui, pour lui, devraient conduire à la réforme de l'Etat territorial : « *identification des services autour d'un seul responsable, déconcentration maximale, séparation claire des fonctions d'arbitrage et de contrôle* ».

Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), lui-même, est convenu qu'il fallait adapter les administrations déconcentrées mais sa réflexion s'est attachée à l'organisation des implantations territoriales de l'Etat, à la coordination entre les niveaux régional et départemental et non pas aux limites du champ de ses missions. Il est symptomatique de noter qu'à

¹ Cf dossier du 10 juillet relatif au lancement de la RGPP (10 juillet 2007).

² Cf. rapport remis au Premier ministre le 7 décembre 2007.

la question : pourquoi changer (l'organisation locale) ?, le premier rapport du CMPP (12 octobre 2007) répond d'abord par l'adaptation continue impérative des missions de l'Etat aux besoins et attentes des usagers désorientés par la complexité des organigrammes. Mais il prend également en compte les collectivités territoriales en soulignant qu'elles requièrent « *un interlocuteur efficace, garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans les territoires* » tout en dénonçant la poursuite de ses interventions dans des domaines transférés.

La réforme des administrations déconcentrées doit, en conséquence, lui permettre d'être « *plus efficace, plus cohérent, plus économe et plus concentré sur les missions que les citoyens attendent de lui* ».

Le Gouvernement a mis en place plusieurs instances chargées d'examiner les tâches assurées par certains de ses services. Ainsi un groupe de travail présidé par le préfet Riffaut inventorie les missions des préfectures pour lister celles qui pourraient être abandonnées ou modernisées : secrétariat du conseil d'évaluation des prisons ; organisation des élections aux organismes consulaires ; arrêtés de notification des dotations au nombre de 30 à 40.000 par an ; agrément des agences immobilières dès lors qu'existe une commission départementale de déontologie ...

Votre mission considère qu'il est essentiel de mener à bien ce travail de définition des missions de l'Etat.

Proposition n° 1 :

Etablir dans la suite de la RGPP une définition claire des missions de l'Etat, veiller à l'adéquation des moyens à ces missions et régler, le cas échéant, les doublons et compétences partagées.

2. Une nouvelle organisation adaptée à des missions recentrées

Si la RéATE est incontournable, est-elle suffisamment adaptée aux territoires et garante de la cohésion de l'Etat ?

a) Des missions recentrées, des services concentrés

L'ensemble des politiques publiques -y compris les missions régaliennes- a été examiné sous l'angle de leur objectif dans le cadre général d'un recentrage de l'Etat sur ses priorités lequel doit lui permettre d'améliorer l'efficacité de son action à un moindre coût.

C'est ainsi que l'ingénierie publique concurrentielle a été abandonnée au profit du développement durable ou les gardes statiques réduites pour affecter plus de policiers et de gendarmes aux missions de sécurité. Cet exercice est aussi à l'origine de la mutualisation de certaines fonctions

support, tels l'immobilier et les achats, ainsi que du développement de l'externalisation de ce qui ne relève pas du cœur de métier de l'Etat.

La nouvelle architecture de l'administration locale a également été bâtie sur la base des audits des interventions de l'Etat sans méconnaître l'objectif général de la RGPP : « *faire mieux avec moins* ». Cet impératif contraint par un contexte budgétaire difficile n'est naturellement pas critiquable en soi : réaliste, il vise la performance.

Cet exercice de détermination du cœur de métier au regard des priorités affichées s'accompagne de la volonté de simplifier l'organisation et de clarifier le rôle de l'Etat, qui s'est brouillé par le double effet de la multiplication des structures (notamment par la création d'opérateurs) et de la confusion de ses responsabilités avec celles des collectivités locales.

Il en résulte des fusions de structures comme celles de la direction des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, un resserrement des directions centrales pour mieux définir des politiques « plus intégrées » et des services de niveau régional pour offrir aux usagers-citoyens, entreprises et collectivités locales, des interlocuteurs mieux identifiés, la rationalisation des opérateurs.

Enfin, dans ce cadre, intervient la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat, la RéATE, arrêtée par le 3^{ème} CMPP réuni le 11 juin 2008 qui, notons-le, inscrit alors la décentralisation au premier rang des évolutions qui l'ont bousculée : « *Depuis les lois de décentralisation, l'Etat a très peu adapté la forme de sa présence dans les territoires* ».

La « modernisation » de l'organisation locale répond à cette nouvelle donne mais elle résulte également des facultés offertes par les nouvelles technologies de communication et d'information, « *et surtout des attentes des citoyens, de l'évolution de leurs besoins et de leur mode de vie* ». L'impératif budgétaire en est également une des composantes. Le rapport du CMPP souligne que les structures locales de l'Etat « *sont aujourd'hui trop nombreuses et donc trop coûteuses* ».

Le nouveau schéma des services déconcentrés, construit autour du préfet, « *garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans les territoires* », doit se conformer aux missions redéfinies dans une structuration pyramidale :

- **un niveau de droit commun de la mise en œuvre des politiques publiques : la région**, avec la création d'un nombre réduit de directions correspondant globalement aux périmètres des ministères. Ainsi sont mises en place huit directions régionales dont cinq placées sous l'autorité du préfet, le rectorat, l'agence régionale de santé (ARS) et la nouvelle direction des finances publiques lui échappant ;

- **un échelon de proximité : le département** dans lequel l'Etat se réorganise « *en fonction des besoins des citoyens sur le territoire* », plus précisément pour leur permettre de mieux se diriger dans le « maquis des bureaux. »

Le droit au logement, cité en exemple, illustre en effet à merveille la complexité de l'administration départementale pré-RGPP puisque y concouraient la DDE, la DDASS et le service logement des préfetures. Leur réunion en une seule entité est le modèle emblématique de ce triple exercice de simplification, de clarification et de fusion administratives.

Ainsi sont nées les deux directions départementales interministérielles (DDI), territoires et protection des populations.

Mais ce principe de rationalisation n'a-t-il pas été appliqué avec trop de dogmatisme ?

b) Une régionalisation trop systématique ?

La RÉATE soulève plusieurs questions.

La notion de **proximité**, tout d'abord, a-t-elle été pleinement prise en compte ? Certes, c'est une antienne des documents de la RGPP. Mais n'a-t-elle pas été comprise trop étroitement ?

La réorganisation de l'administration locale n'a-t-elle pas attiré au niveau régional des services qui auraient dû demeurer au niveau départemental ? Pour le président de l'ANEM (Association nationale des élus de la montagne), M. Vincent Descoeur, « *l'excessive régionalisation des services publics entraîne l'éloignement des centres de décisions et des compétences* »¹.

La localisation des DREAL mérite d'être posée. Plusieurs interlocuteurs de votre mission -usagers-collectivités locales mais aussi agents de l'Etat- en ont regretté les conséquences au quotidien : insuffisante connaissance du terrain, perte de temps, allongement des procédures (cf. *infra*).

L'administration locale réformée tient-elle suffisamment compte de la **diversité des territoires** ? Certes, M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales, a souligné, devant votre mission le 9 février 2011, que la modularité était au cœur de la réforme. En effet, dans les départements les plus peuplés, la direction de la protection des populations perd son volet « cohésion sociale » constitué en direction autonome. Mais le critère démographique est-il suffisant ? Ne convient-il pas de tenir également compte des spécificités et des caractéristiques locales ?

Le rapprochement de structures concourant à une même action administrative était une nécessité et la simplification de l'organigramme départemental est indéniablement une source de plus grande accessibilité de l'administration dès lors que les nouveaux interlocuteurs sont bien identifiés. Mais les nouvelles directions ne doivent pas se transformer en « *monstres bureaucratiques* ».

¹ Audition du 13 avril 2011.

Proposition n° 2 :

Permettre dans certaines régions déterminées par leurs spécificités géographiques (superficie, relief, nombre des départements la composant) un assouplissement de l'organigramme des services déconcentrés pour mieux assurer la proximité des services de l'Etat.

La nouvelle responsabilité du **préfet de région**, « patron » des services de l'Etat dans sa circonscription, doit être approuvée ; c'est, en effet, le moyen d'assurer la **cohésion** de l'action publique. Encore faut-il relever que cette recherche de cohérence autour du préfet de région n'est pas complète, certaines agences comme les ARS relevant directement de leur ministère et échappant à l'autorité préfectorale.

Enfin, la mutualisation, la centralisation des fonctions-support, si elles sont sources d'économies -et ce n'est pas un mince mérite- ne doivent pas devenir des facteurs de blocages ou de lenteurs administratives, ni brouiller l'activité des services. Le nouveau système d'information financière intégré CHORUS n'est-il pas à cet égard trop « global » en impliquant la remontée au niveau national de décisions d'autorisations d'engagement et de mandatement des dépenses de l'Etat ? Le secrétaire général du syndicat national des ingénieurs des travaux publics de l'Etat et des collectivités territoriales (SNITPECT), M. Thierry Latger, a imputé à un excès de mutualisation, selon lui, une altération de la LOLF¹. Pour sa part, le préfet de la Vendée, M. Jean-Jacques Brot, a regretté entre autres la longueur des délais d'autorisation de menus travaux immobiliers².

Ces réserves ne remettent nullement en cause la démarche entreprise avec la RGPP, ni la RéATE elle-même devenue une urgente nécessité avec les progrès de la décentralisation. Ils sont les « péchés de jeunesse » certainement inévitables pour une réforme d'ampleur : ils appellent, cependant, à procéder à certains ajustements et aménagements.

3. Une valorisation du travail et des parcours des agents

« Mieux valoriser le travail des fonctionnaires en adaptant la nature de leurs tâches à l'évolution des besoins des citoyens et en payant mieux des fonctionnaires moins nombreux » est l'un des objectifs affichés³.

Pour les agents, la RéATE doit tout à la fois rehausser l'intérêt des fonctions dans un cadre clarifié et simplifié, et élargir leurs perspectives de carrière par la réduction du nombre de structures (cf. 2^{ème} rapport du CMPP - 4 avril 2008).

¹ Audition du 13 avril 2011.

² Audition du 11 mai 2011.

³ Cf. 1^{er} rapport du CMPP (12 décembre 2007).

Cet objectif se concrétise dans le vaste chantier « Service public 2012 » lancé à l'Institut régional d'administration (IRA) de Nantes, le 19 septembre 2007, par le Président de la République qui avait alors souligné la nécessité de refonder la fonction publique par un nouveau pacte avec les fonctionnaires.

Cette annonce fut suivie par le lancement par le Premier ministre, le 1^{er} octobre suivant, d'un débat national sur la fonction publique, lequel s'est conclu par la publication, sous l'autorité de M. Ludovic Silicani, du livre blanc qui trace notamment les contours d'une fonction publique de métiers.

Le volet « ressources humaines » de la RGPP se décline en trois axes interdépendants : faciliter les redéploiements, fluidifier le marché de l'emploi public et valoriser les compétences ainsi que la performance des agents¹.

a) De la prise en compte de l'expérience professionnelle ...

Les réformes correspondantes avaient été ouvertes dès avant l'ouverture de la RGPP, notamment avec l'extension à la fonction publique par la loi de modernisation du 2 février 2007 pour ce qui concerne les agents d'Etat, des dispositifs déjà introduits pour les salariés du secteur privé : le droit à la formation professionnelle tout au long de la vie se décline en un droit individuel à la formation (DIF) et des périodes de professionnalisation.

Une procédure de validation des acquis conduit à les faire reconnaître pour l'obtention d'un diplôme, d'un titre ou d'un certificat de qualification professionnelle. Pour sa part, le bilan de compétences permet de définir un projet professionnel et, le cas échéant, de formation.

La valorisation de l'expérience professionnelle est prise en compte tout à la fois lors du recrutement initial par concours -qu'il soit externe, interne ou de la troisième voie- et, en cours de carrière, pour la promotion interne « au choix » et l'avancement de grade :

- épreuve, obligatoire ou facultative selon le cas, au programme des concours ou examens professionnels, consacrée à la présentation par le candidat des acquis de son expérience professionnelle antérieure ;

- prise en compte de ces acquis pour l'inscription sur une liste d'aptitude ou au tableau annuel.

La mise en œuvre de ces mesures, engagée en 2008, concourt à la mise en place d'une fonction publique de métiers.

¹ Mentionnons l'adoption, dans la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique, des fondements législatifs de la nouvelle politique de rémunération des agents publics avec l'intégration de la performance individuelle des fonctionnaires et collective des services dans le calcul des indemnités (prime de fonctions et de résultats ; intéressement collectif).

b) ... à la professionnalisation des concours et de la formation

Cette réforme a été prolongée, dans le cadre de la RGPP, par une triple réflexion sur l'organisation et le pilotage des recrutements, le contenu des concours et la formation initiale, respectivement confiée à Mme Marine Dorne-Corraze, Mme Corinne Desforges et M. Raymond-François Le Bris.

La modernisation des concours de l'Etat a conduit, à ce jour, à redéfinir le contenu de plus de 300 concours et examens professionnels, d'une part, en fonction des compétences requises pour l'exercice du métier considéré et, d'autre part, pour mettre en adéquation le programme et le contenu des épreuves avec le niveau de diplôme requis.

D'après les explications données par le ministère de la fonction publique lors de la dernière discussion budgétaire, des épreuves fondées sur des mises en situation et des résolutions de cas pratiques ont été mises en place et plus de 130 voies de recrutement ont intégré la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP), particulièrement dans les concours internes et la troisième voie. Celle-ci permet, à l'oral, d'organiser « un véritable entretien de recrutement ». Il est parallèlement procédé à l'adaptation de la composition des jurys et à la formation de leurs membres.

M. Georges Tron, alors secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, a annoncé à votre mission, le 2 mars 2011, la poursuite de « *la mutualisation des concours administratifs avec une optimisation de la formation initiale dans le prolongement du rapport Le Bris, et des indicateurs de performance pour les écoles de service public* ». La même démarche est entreprise pour la formation continue. Elle s'inscrit dans une optique de recrutement de généralistes qui pourront plus facilement changer de métier.

C'est évidemment un élément-clé dans la valorisation voulue des parcours professionnels en ouvrant la voie de la promotion à des agents expérimentés qui auraient pu être freinés par un trop grand académisme des épreuves. C'est donc un double enrichissement à la fois du fonctionnaire dont la qualité du travail passé est ainsi reconnue et de l'administration qui profite de l'expérience et du professionnalisme de ses agents. C'est aussi un atout pour faciliter les reconversions.

c) La mobilité comme facteur de diversification des carrières et outil de redéploiement des effectifs

La RGPP, contrainte par les restructurations, aura heureusement incité à s'attaquer aux freins à la mobilité qui, pourtant, si elle permet à l'administration d'adapter plus harmonieusement son format et de faciliter ses recrutements, offre aux agents des carrières plus attractives.

Cette « impérieuse nécessité » a été concrétisée par des assouplissements statutaires et des incitations financières :

1 - la loi n° 2009-972 du 3 août 2009, présentée comme la « boîte à outils » de la RGPP, développe et encourage la mobilité **au plan statutaire** : levée des restrictions juridiques aux détachements, ouverture de l'intégration dans le corps d'accueil aux bénéficiaires d'un détachement après 5 ans, institution d'une faculté d'intégration directe dans un corps ou cadre d'emplois comparable à son appartenance d'origine, ouverture réciproque des fonctions publiques civile et militaire, droit au départ d'un agent vers une administration publique ou le secteur privé et garantie, en cas de mobilité, du niveau de rémunération.

La loi du 3 août 2009 crée également un dispositif de réorientation professionnelle pour les fonctionnaires de l'Etat confrontés à la suppression de leur emploi par suite d'une restructuration.

2- Le **volet financier** a été fixé par un ensemble de décrets et d'arrêtés du 17 avril 2008 destinés à faciliter les reconversions des fonctionnaires touchés par les réformes et à encourager au départ définitif de la fonction publique pour ajuster les effectifs :

- indemnité de départ volontaire permettant la réinsertion hors du secteur public comme dans le cas de reprise ou de création d'entreprise ;

- prime de restructuration de service complétée par une allocation à la mobilité du conjoint qui perdrait, de ce fait, son emploi ;

- indemnité temporaire de mobilité sur un emploi présentant une difficulté particulière de recrutement dans des zones peu attractives.

En 2009, 30.158 agents ont perçu la prime de restructuration de service pour un montant global de 17.908.790 euros ; 448 l'indemnité de départ volontaire pour un montant total de 15.513.423 euro.

Sur les huit premiers mois de l'année 2010, ces données s'établissaient à 18.185 agents pour 29.864.477 euros pour la prime et à 703 bénéficiaires pour 22.900.715 euros en ce qui concerne l'indemnité (d'après les renseignements transmis à votre mission par le ministère chargé de la fonction publique, 1.041 agents l'ont perçue sur l'ensemble de l'année 2010, sans précision de montant).

Précisons que ces mesures ne sont pas exclusives d'un accompagnement financier spécifique à chaque ministère.

L'ensemble de ces dispositifs a été complété par des instruments permettant de mieux appliquer et gérer la mobilité : mise en place de conseils en mobilité-carrière, rénovation en 2008 de la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) sur le site www.biep.gouv.fr et institution d'un réseau de bourses régionales d'emplois.

Toutefois, la loi de 2009 ne semble pas avoir encore provoqué un engouement significatif chez les fonctionnaires. Il lui faut certainement dépasser les blocages culturels évoqués par le directeur général de la fonction publique et de l'administration (DGAFP), M. Jean-François Verdier¹. Nonobstant ces freins, la levée des obstacles juridiques à la mobilité entre les trois versants de la fonction publique -Etat, territoriale et hospitalière- et à l'intérieur de chacun d'entre eux doit s'accompagner, pour les agents intéressés, d'une facilitation des passages correspondants : l'enrichissement des parcours individuels, c'est aussi celui du quotidien des services par la confrontation fructueuse à des cultures administratives différentes ; ce peut être l'occasion d'optimiser, d'amender ou de coordonner les pratiques professionnelles grâce à une meilleure connaissance mutuelle des procédures et des contraintes respectives, et donc d'améliorer le service rendu aux usagers. Il serait opportun de favoriser davantage encore, pour certains cadres, la mobilité entre les trois fonctions publiques. A terme, il faudra s'interroger sur le point de savoir si cette mobilité ne doit pas être rendue obligatoire comme s'y est déclaré favorable le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique².

Proposition n° 3 :

Favoriser l'accomplissement d'une mobilité obligatoire pour les fonctionnaires d'Etat, territoriaux et hospitaliers relevant des corps et cadres d'emplois de catégorie A sur un poste d'une autre fonction publique que sa fonction publique d'origine.

d) Vers une plus grande simplification de l'architecture statutaire

L'assouplissement des freins juridiques et financiers à la mobilité s'est accompagné d'une relance nécessaire du décloisonnement de la fonction publique d'Etat : par vagues successives, les fusions de corps ont permis, entre 2005 et 2010, la suppression de 312 d'entre eux. Aujourd'hui, il reste 380 corps actifs qui continuent à recruter et 222 corps en voie d'extinction.

Un nouveau train de fusion a été décidé en 2010 pour parvenir d'ici 5 ans à la suppression supplémentaire de 150 nouveaux corps.

*

* *

Simplification statutaire, professionnalisation des recrutements et de la formation, généralisation des profils, mobilité encouragée ... Ces principes, s'ils ne résultent pas tous de la RGPP -la réflexion sur la modernisation de la

¹ Cf audition du 4 mai 2011.

² Cf audition de M. Georges Tron le 2 mars 2011.

fonction publique lui étant antérieure- ont été amplifiés et leur mise en œuvre accélérée par l'intervention de cette réforme globale de l'action de l'Etat.

Convenons que si, en effet, ils sont les moyens de restructurer les administrations –« *la réorganisation passe par un effort gigantesque de formation* »¹-, ils doivent bénéficier également aux agents pour la conduite de leur carrière et l'exercice de leurs fonctions.

Il est cependant regrettable que ces réformes, qu'appelait l'évolution de la fonction publique, soient aujourd'hui, pour beaucoup, identifiées aux contraintes de la RGPP et notamment aux réorganisations de services et à la diminution des effectifs. Une enquête réalisée par l'IFOP pour « Acteurs publics » indique que 2 hauts fonctionnaires sur 3 appellent à une modification du processus à partir de 2012 : ce n'est pas le principe lui-même qui est en cause mais sa mise en œuvre, particulièrement la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, massivement rejetée².

Pourtant, la réforme ne réussira pas sans les agents. Il importe donc de mieux les associer à la conduite d'un processus déterminant pour l'administration et la cohésion de notre pays.

B. LE RÉTABLISSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Au-delà de la nécessité de revoir et d'adapter les missions et l'organisation de l'Etat, la RGPP renvoie également à **un impératif budgétaire** : le rétablissement des comptes publics. Ainsi, cette politique ne peut pas être déconnectée du contexte de dégradation des finances publiques et de la volonté de dégager des économies dans tous les secteurs d'intervention de l'Etat.

Dimension essentielle de la RGPP, le souci de mieux « tenir » la dépense, voire de la réduire, constitue également **l'un des principaux nœuds de débat** autour de ce vaste programme de réformes. En effet, si l'objectif de redéfinir les contours des missions de l'Etat et de les adapter à de nouveaux enjeux fait l'objet d'un consensus assez large, il n'en va pas de même des décisions prises en vue de la recherche de nouvelles économies. On peut même dire que la logique budgétaire et comptable de la RGPP a eu tendance à concentrer les critiques à l'égard de cette politique, dont les résultats en la matière restent par ailleurs à ce jour plutôt en demi-teinte. A titre d'exemple, M. Denis Lefèbvre, représentant la CFTC, a-t-il regretté devant votre mission que « *la logique de la RGPP pour la fonction publique d'Etat [soit] comptable. Il n'y a pas eu d'audit préalable sur les missions de l'Etat, il fallait seulement limiter le déficit, donc les effectifs de fonctionnaires, mais cette politique trouve forcément ses limites* »³.

¹ Cf M. Jean-François Monteils, secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (audition du 30 mars 2011).

² Cf www.acteurspublics.com

³ Audition du 16 février 2011, table ronde avec les syndicats de la fonction publique.

1. Le contexte budgétaire et les objectifs fixés

a) *La nécessité de respecter les engagements européens pris par la France et de regagner des marges de manœuvre*

Dans son éditorial ouvrant le cinquième rapport d'étape du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) en mars 2011, M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, souligne le contexte budgétaire particulièrement tendu dans lequel s'inscrit la RGPP : « **nous sommes, est-il nécessaire de le rappeler, dans un contexte de contrainte budgétaire tel que nous ne l'avons probablement jamais connu** ».

En 2008, première année de mise en œuvre de la RGPP, la France est en effet confrontée à une situation économique et budgétaire extrêmement délicate.

Le projet de loi de finances pour 2008 prévoyait un **déficit budgétaire de 41,7 milliards d'euros**, en diminution de 300 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2007 (qui s'appuyait sur un déficit de 42 milliards d'euros), mais en augmentation par rapport aux prévisions révisées pour 2007 (38,3 milliards d'euros). Le tableau ci-dessous retrace les grandes lignes de ce budget.

Les grands équilibres du projet de loi de finances 2008

(en milliards d'euros)

	LFI 2007	2007 révisé en cours d'exercice	PLF 2008
Total des dépenses du budget général (1)	266,9	266,9	271,8
Prélèvement au profit des collectivités territoriales (2)	49,5	49,4	51,2
Prélèvement au profit de l'Union européenne (3)	18,7	16,8	18,4
Total des prélèvements sur recettes (4) = (2)+(3)	68,1	66,2	69,6
Total des dépenses (A) = (1)+(4)	335	333,1	341,4
Total des recettes fiscales nettes (5)	265,7	267,9	272,1
Total des recettes non fiscales (6)	27	26,7	28,1
Recettes totales nettes (B) = (5)+(6)	292,7	294,7	300,2
Solde du budget général (BG) = (B) - (A)	-42,3	-38,4	-41,2
Solde des budgets annexes (BA)	-	-	-
Solde des comptes spéciaux (CS)	0,3	0,1	-0,5
Solde général (BG) + (BA) + (CS)	-42	-38,3	-41,7

Source : projet de loi de finances pour 2008

Afin de **parvenir à juguler le déficit public**, le budget 2008 était construit selon une nouvelle règle de croissance des dépenses : la règle « zéro volume¹ élargie » aux prélèvements sur recettes et aux affectations de recettes à des opérateurs de l'Etat. Il convient en effet de rappeler que, de la loi de finances initiale 2004 à la loi de finances initiale 2006, la règle avait été celle du « zéro volume », mais appliquée aux seules dépenses budgétaires. La loi de finances initiale 2007 appliquait, quant à elle, une norme plus ambitieuse, celle du « - 1 volume », toujours dans les mêmes limites.

L'objectif poursuivi par le Gouvernement prévoyait de ramener le déficit public à **2,3 points de PIB en 2008**, soit une diminution de 0,1 point de PIB par rapport à 2007.

Cet objectif correspondait à la nécessité de **remplir les engagements européens de la France lui imposant, notamment, un déficit public inférieur à 3 % du PIB**. Le pacte de stabilité et de croissance, prévu par le traité de Maastricht et mis en œuvre par le Conseil européen d'Amsterdam le 17 juin 1997, impose en effet cette règle aux Etats signataires ainsi qu'une dette publique contenue à un niveau inférieur à 60 % du PIB.

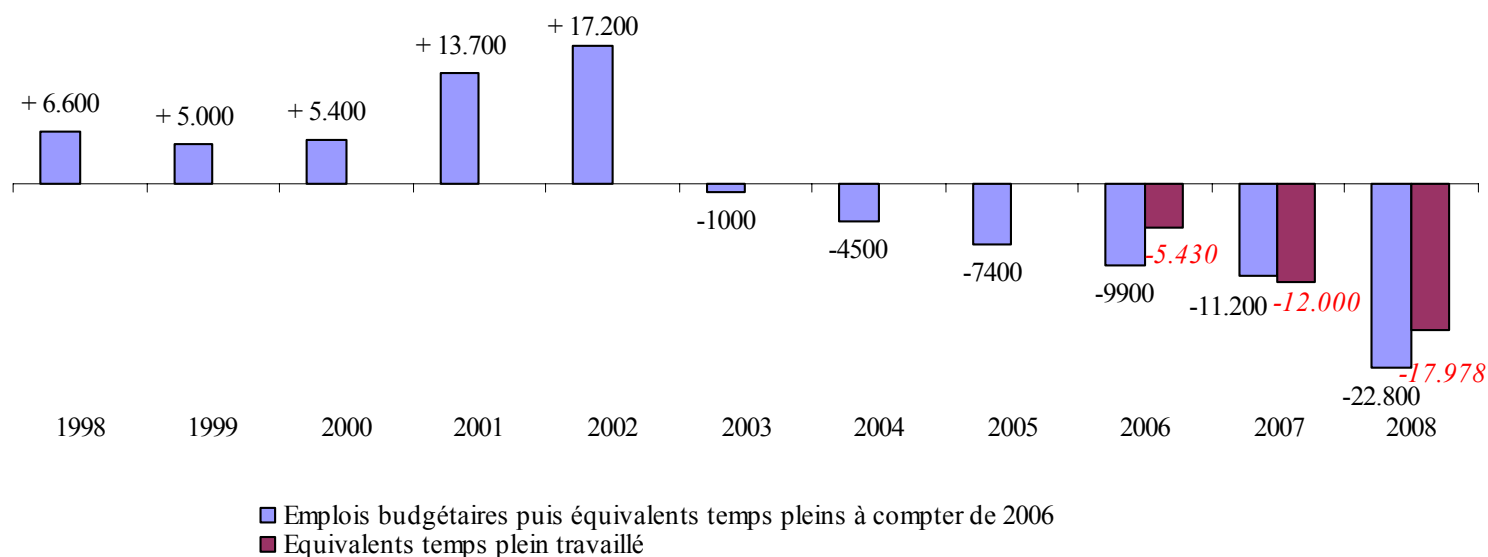
Pour ce faire, l'action portait essentiellement sur **une meilleure maîtrise de la dépense** avec l'espoir de regagner de nouvelles marges de manœuvre budgétaires.

Dans ce contexte, **la grande rigidité de la dépense de l'Etat** (du fait des charges d'intérêt, des pensions et des dotations aux régimes sociaux) faisait planer une lourde interrogation sur la capacité à reconquérir ces marges de manœuvre. Ainsi, malgré une baisse des effectifs supérieure à celle des années précédentes, les dépenses de personnel (titre 2) ne pouvaient pas être maîtrisées de manière satisfaisante : les départs à la retraite augmentaient mécaniquement le nombre de pensionnés et donc, le taux de cotisation de l'Etat.

Pour 2008, le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat s'établissait à **2.206.737 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, contre 2.270.840 en 2007. En incluant les budgets annexes, le plafond global des autorisations d'emplois de l'Etat s'élevait à 2.219.035 ETPT, contre 2.283.159 ETPT en 2007. Le tableau ci-dessous décrit l'évolution des effectifs de l'Etat entre 1998 et 2008.

¹ La règle « zéro volume » correspond à une augmentation de la dépense uniquement proportionnelle à l'inflation.

Evolution des effectifs de l'Etat entre 1998 et 2008 : un solde négatif en emplois de 8.900, mais une masse salariale inévitablement en hausse



Source : projet de loi de finances pour 2008

Pour autant, **la baisse de 1 % des effectifs de l'Etat en 2008 ne permettait pas une diminution de sa masse salariale**. En effet, les économies réalisées étaient plus que compensées par l'augmentation des pensions, à hauteur de plus de 2 milliards d'euros.

Titre 2 : dépenses de personnels à structure constante 2008

	LFI 2007	PLF 2008
Rémunérations d'activité	74,2	73,5
Cotisations pour pensions	43,1	45,1
Prestations sociales et allocations diverses	1,3	1,3
Total	118,6	119,9

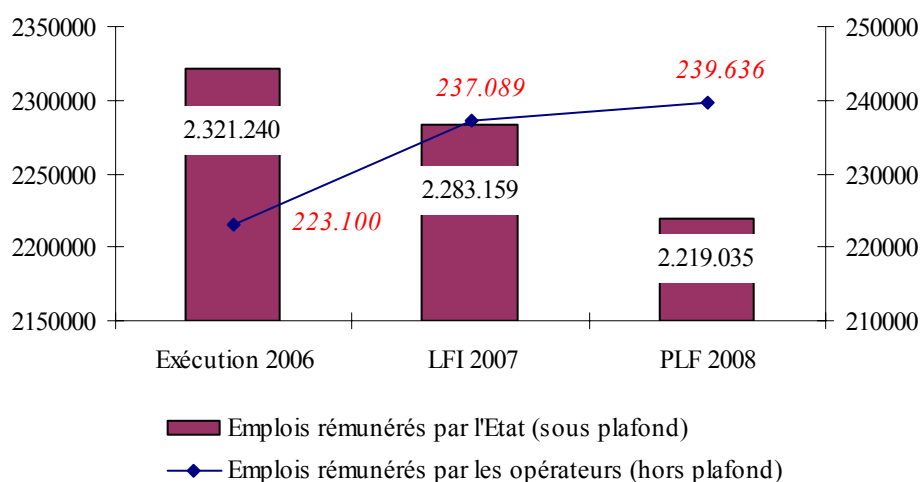
Source : projet de loi de finances pour 2008

Par ailleurs, la difficulté de maîtriser la masse salariale de l'Etat était renforcée par **la dynamique de l'emploi relevant des opérateurs de l'Etat¹**. Ainsi, l'évolution comparée des effectifs des opérateurs et des effectifs de l'Etat sur les années 2006 à 2008 est éclairante. Au cours de cette période, les effectifs de l'Etat sous plafond ont diminué de 102.205 emplois tandis que les effectifs des agences ont augmenté de 16.536 emplois. Même si ces chiffres

¹ On appelle « opérateur de l'Etat » une entité dotée de la personnalité morale quel que soit son statut juridique (établissement public national, groupement d'intérêt public, association...) qui a une activité de service public, pouvant explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat, dont le financement est assuré majoritairement par l'Etat, directement sous forme de subventions ou via des ressources affectées, et contrôlé directement par lui.

sont à prendre avec précaution compte tenu des modes de comptabilisation différents et des corrections apportées au recensement des effectifs de l'État après le passage à la LOLF, ils traduisaient néanmoins une tendance préoccupante : celui de l'augmentation des effectifs des agences, alors que l'État diminue ses emplois.

Évolution comparée des effectifs de l'État (- 102.205) et de ses agences (+ 16.536) entre 2006 et 2008



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2008 relative aux opérateurs de l'Etat

Au total, **il était beaucoup attendu de la RGPP** et de ses effets liés notamment à l'une des mesures phares de cette politique : le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite à compter de 2008.

De ce point de vue, il convient cependant de souligner les limites budgétaires de cet exercice. En effet, ainsi que l'a rappelé devant la mission M. Jean-Marie Bertrand, rapporteur général du comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes¹, « **le champ budgétaire couvert par la réforme s'élève à environ 140 milliards d'euros, qui s'avère plus réduit que prévu. La réforme est désormais centrée sur les seules dépenses de fonctionnement de l'Etat, hors interventions et intérêts, soit moins de 15 % de la dépense publique. Malgré tout, le champ sur lequel porte la RGPP représente près de 40 % du budget de l'Etat** ».

¹ Audition du 27 avril 2011.

b) Des finances publiques confrontées par ailleurs à une sévère crise économique internationale

De préoccupante, la situation des finances publiques est devenue alarmante, alors même que la RGPP était en cours de déploiement. Comme tous les autres pays, la France a en effet été confrontée aux retombées de la crise des prêts hypothécaires à risque aux Etats-Unis (les « subprimes »). Se propageant à toutes les économies, cette crise de liquidités a déjoué les prévisions de croissance sur lesquelles reposait la construction du budget, dégradant gravement les comptes publics. Certains Etats, comme le Royaume-Uni, ont adopté des mesures drastiques pour remédier à cette dégradation des comptes publics.

En conséquence, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, le **déficit budgétaire de l'Etat** pour 2008 était révisé à **49,8 milliards d'euros (soit 2,5 % du PIB)** avec une prévision encore plus défavorable de **50,8 milliards d'euros (soit toujours 2,5 % du PIB)** pour 2009.

La **dette publique** passait, quant à elle, à **66,2 % du PIB** en 2008 et était estimée à **67,9 % du PIB** en 2009. Il convient à cet égard de souligner que les engagements européens de la France en matière de dette publique lui imposaient de maintenir cet agrégat à un niveau inférieur à 60 % du PIB.

Le projet de loi de finances pour 2010 présentait un solde budgétaire encore plus dégradé avec un déficit prévisionnel de **116 milliards d'euros (soit 8,5 % du PIB)**, dans un contexte d'effondrement des recettes de l'Etat.

Comme 20 Etats membres de l'Union européenne (UE) sur 27, la France faisait alors l'objet d'une **procédure pour déficit excessif**. Dans son cas, le déficit excessif de 2008 (3,4 points de PIB) avait été constaté en mars 2009 par la Commission européenne et, le 27 avril 2009, le Conseil avait adopté une décision constatant l'existence d'un déficit excessif ainsi qu'une recommandation de mettre fin à celui-ci en 2012¹.

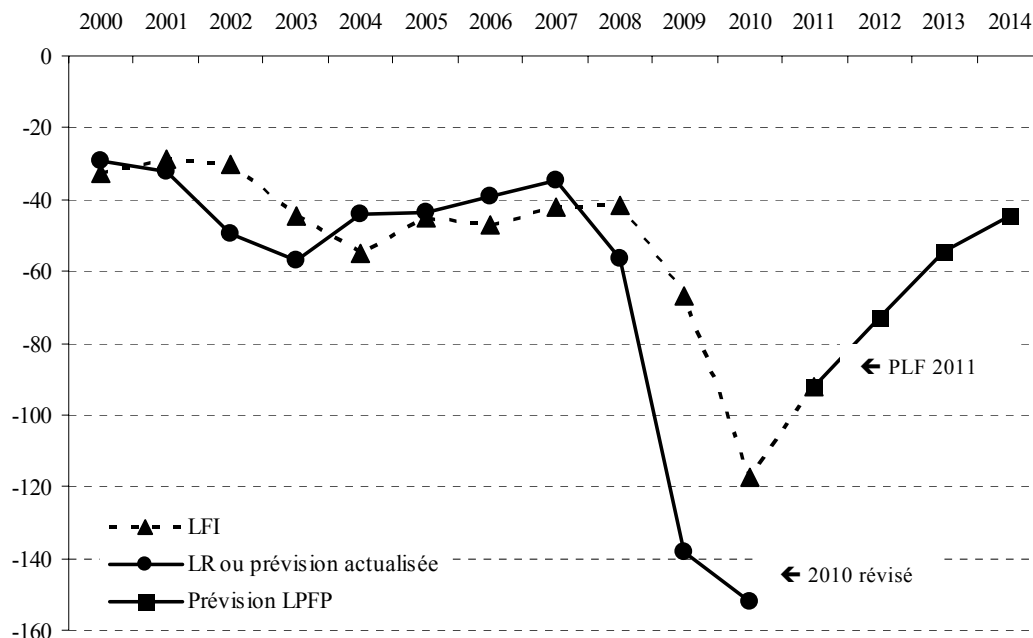
L'exercice 2011 devrait toutefois connaître une amélioration significative du solde budgétaire, largement imputable à la non-reconduction de dépenses exceptionnelles au titre du plan de relance et des investissements d'avenir, ainsi qu'aux effets différés de la réforme de la taxe professionnelle.

Selon le projet de loi de finances pour 2011, le solde budgétaire passerait ainsi à **92 milliards d'euros**, soit une amélioration substantielle par rapport à 2010 (152 milliards d'euros).

¹ Certes, dans des circonstances normales, le déficit excessif doit être corrigé l'année suivant celle où il est constaté, ce qui aurait dû conduire à fixer comme échéance l'année 2010. Cependant, le pacte de stabilité autorise le Conseil à fixer un délai plus long en cas de circonstances exceptionnelles. A l'époque, le Gouvernement prévoyait un déficit de 2,9 % en 2012.

Le solde budgétaire : exécution et prévision

(en milliards d'euros)



LFI = loi de finances initiale, LR = loi de règlement, LPFP = loi de programmation des finances publiques

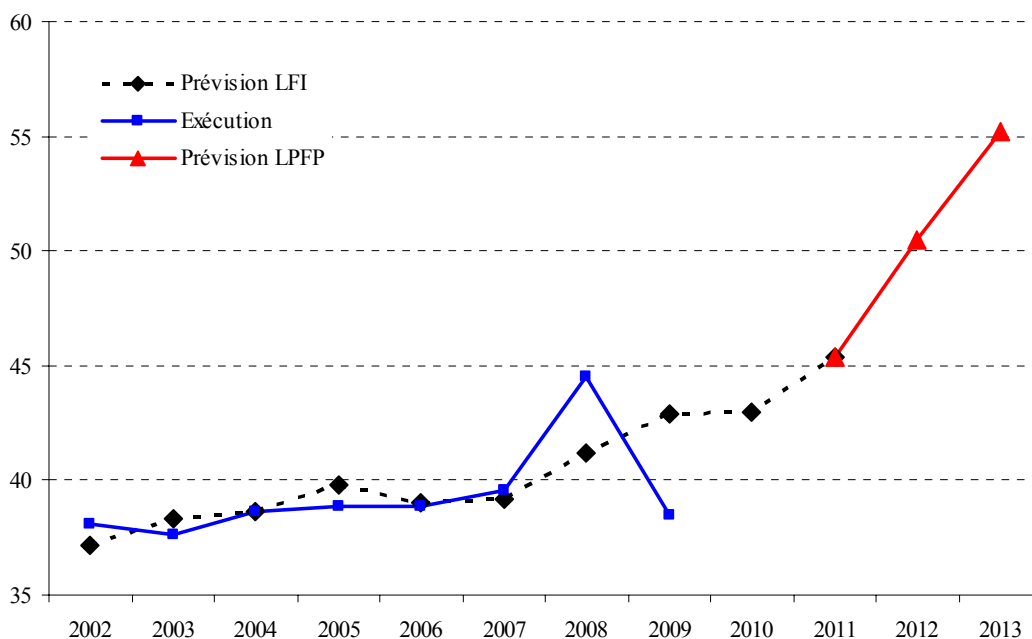
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Ce redressement ne constituerait pour autant que la première étape d'une **trajectoire ambitieuse de consolidation budgétaire**. En effet, le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit que le solde du budget de l'Etat passerait à 72,9 milliards d'euros en 2012, à 54,6 milliards d'euros en 2013 et à 44,4 milliards d'euros en 2014.

Pour autant, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit une **augmentation annuelle de plus de 4 milliards d'euros de la charge de la dette entre 2011 et 2012, puis 2012 et 2013**, imputable aux deux tiers à l'augmentation de l'encours de la dette (Cf. graphique ci-dessous). Cette tendance fait naturellement peser une lourde hypothèque sur l'avenir budgétaire.

L'évolution de la charge de la dette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Dans ce contexte budgétaire largement dégradé, la RGPP représente donc un levier important pour le Gouvernement en vue du rétablissement de la trajectoire de nos finances publiques. L'objectif annoncé à l'origine de la mise en œuvre de ce programme de réformes et rappelé par M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, dans son éditorial ouvrant le cinquième rapport d'étape du CMPP précité, correspond en effet à **un train d'économies de 7 milliards d'euros sur la période 2009-2011.**

Si l'objectif de rétablissement des comptes publics ne correspondait initialement qu'à l'un des buts parmi d'autres de la RGPP, l'alarmante dégradation des finances publiques depuis 2008 a certainement contribué à conférer une place prééminente à la dimension financière de ce vaste programme de réformes. Ce glissement peut se comprendre (du fait de l'épée de Damoclès pesant sur les finances de l'Etat), mais il n'en reste pas moins qu'on peut aussi le regretter. L'ambition de réorganisation des services et d'amélioration du service rendu au public a en effet été progressivement reléguée au second plan, cette évolution ne faisant que cristalliser les critiques à l'encontre de la RGPP.

2. Les voies retenues pour atteindre cet objectif

Afin d'atteindre l'objectif de rétablissement des comptes publics, **trois voies** ont été retenues par le Gouvernement : la réduction des effectifs, le recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), la recherche de mutualisations des moyens.

a) Les réductions d'effectifs

Le cinquième rapport d'étape du CMPP précité met en avant la poursuite de l'application de la règle du **non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite**.

Lors de son audition devant la mission¹, M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, a toutefois précisé que la RGPP repose sur une analyse approfondie et détaillée des spécificités de chaque ministère. Il a insisté sur le fait que le principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite **se décline de manière différente dans chacun des ministères**. Ce principe fait l'objet d'une analyse approfondie et contradictoire sur chaque mesure afin d'en évaluer le potentiel. Ainsi, la mission « Justice » a-t-elle bénéficié d'emplois supplémentaires sous l'empire de la RGPP, alors que le ministère du budget a fait plus que « *le 1 sur 2* ». Il convient à cet égard de préciser que l'accroissement des effectifs de la mission « Justice » a essentiellement bénéficié au programme « Administration pénitentiaire » en conformité avec les programmes d'ouvertures de nouveaux établissements (programme dit « 13.200 » notamment).

Le dernier rapport du CMPP indique que l'application de cette règle a permis de dégager des économies sur les dépenses de masse salariale, puisqu'il est prévu de ne pas remplacer près de **100.000 postes** entre 2009 et 2011. Ce non remplacement aurait pour conséquence une économie de **2,7 milliards d'euros**.

En 2012, le nombre de fonctionnaires de l'Etat devrait ainsi revenir, selon le CMPP, à son niveau des années 1990, soit 150.000 de moins sur la durée du quinquennat (2007-2012). Ce retour en arrière équivaut à une **réduction de 7 % de l'effectif de la fonction publique de l'Etat**.

Toutefois, l'Outre-mer fait l'objet d'un traitement spécifique. Comme l'a rappelé devant votre mission Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'Outre-mer, la réduction des effectifs de l'administration territoriale se limite à 0,98%. En effet, bien que soumis à l'application de la règle du « un sur deux », l'Outre-mer bénéficie d'un accompagnement renforcé de l'Etat en raison d'un niveau de vie comparable à celui d'un pays en développement.

¹ Audition du 16 février 2011.

b) Le pari de la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)

L'une des clefs de réussite de la RGPP se fonde sur le pari de la diffusion des NTIC. Au cœur du programme de réformes, les nouvelles technologies sont en effet pensées comme **un levier essentiel de productivité**. Par les gains de temps qu'elles permettent, par la disparition des tâches répétitives qu'elles autorisent, par leur capacité à offrir une information plus largement partagée, elles représentent l'un des principaux gages de la réduction des effectifs sans perte de qualité du service public. Telle est bien la philosophie sur laquelle repose la RGPP les concernant.

Les exemples sont nombreux de leur application dans le cadre des « mesures RGPP » prises. L'objectif de la présente mission n'est certes pas d'en faire une présentation exhaustive (cela revient aux rapports d'étape du CMPP), mais plutôt d'en présenter quelques exemples éclairant au regard de la logique en œuvre et des buts recherchés.

Dans le domaine judiciaire, le développement de la visioconférence vise à permettre de réduire le nombre d'extractions et de transfèrements et, donc, à recentrer les forces de police et de gendarmerie sur leurs missions opérationnelles. Désormais, la totalité des tribunaux de grande instance (TGI) est équipée de modules de visioconférence, de même que les établissements pénitentiaires les plus importants regroupant plus de 90 % de la population carcérale. Au total, plus de 14.000 transferts de détenus ont pu être évités en 2009 et 2010 grâce au recours à la visioconférence, ce qui porte le pourcentage de réduction de ces transferts à près de 10 % depuis 2009.

Lors de son audition devant la mission¹, M. Bruno Le Maire, ministre de l'alimentation, de l'agriculture, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, a souligné l'effort particulier engagé en matière de dématérialisation des processus au sein de l'administration dont il a la charge. A la fin de l'année 2010, on estimait que **41 % des demandes d'aides agricoles (contre 32 % à la fin de l'année 2009) se faisaient par télédéclaration**. M. Guy Vasseur, président de l'APCA, s'est félicité de la dématérialisation des procédures agricoles qui permet d'alléger la « *tracasserie* » administrative. Cette modernisation des processus de demandes d'aides agricoles permet en contrepartie aux agents de se recentrer sur leur rôle de conseil.

Le recours aux NTIC conjugue d'ailleurs le souci d'une administration plus efficace et plus resserrée sur ses missions fondamentales avec l'objectif de simplification des démarches des usagers. Par exemple, en cas de perte des papiers, il est désormais possible de demander en une seule fois le renouvellement en ligne de trois titres (carte nationale d'identité, passeport et carte grise) grâce à un téléservice accessible à tous sur *mon.service-public.fr*. Un tel service prend d'autant plus d'intérêt

¹ Audition du 4 mai 2011.

quand on sait que chaque année près de deux millions de papiers administratifs sont perdus.

Votre rapporteur examine plus précisément les problématiques liées à l'introduction des NTIC dans le fonctionnement de l'administration publique et ses conséquences dans ses relations avec les usagers dans le chapitre II de la IIe partie du présent rapport.

c) Les mutualisations

La mutualisation des moyens constitue la troisième piste empruntée par la RGPP afin de dégager des économies substantielles. Cette mutualisation concerne au premier chef les **fonctions-support** des administrations.

Selon le CMPP, la réforme du service des **achats de l'Etat** a déjà permis une économie d'au moins 100 millions d'euros en 2010, notamment *via* des plans ministériels de réduction du parc automobile. Ces plans ministériels ont été mis en place, afin de contribuer à la réduction du train de vie des fonctionnaires, à la suite de la circulaire du 2 juillet 2010 relative à la rationalisation du parc automobile de l'Etat et de ses opérateurs. L'objectif poursuivi consiste en une réduction du parc de l'Etat à hauteur de 10.000 véhicules d'ici à 2013.

Le CMPP indique également qu'en matière de **politique immobilière**, les surfaces occupées par l'Etat ont baissé depuis 2007 de l'ordre de 3 %. Cette réduction des surfaces occupées a eu pour effet, à partir de 2010, une économie annuelle d'environ 100 millions d'euros sur les loyers. Par ailleurs, afin de mettre en place une politique de contractualisation avec les occupants, l'objectif de 3.000 conventions d'utilisation (quasi-baux) présentées à la signature a été dépassé, puisqu'à la fin de l'année 2010, 4.327 conventions avaient déjà été élaborées.

De nouvelles mutualisations interministérielles sont en cours : l'exemple de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC)

L'informatique de l'Etat souffre malheureusement régulièrement de lourdes carences, qui freinent le processus de modernisation dans son ensemble. Les exemples sont nombreux, qui vont de l'informatisation manquée du ministère de la justice dans les années 1990 aux multiples « bugs » de la plateforme d'information financière intégrée CHORUS.

Dans le cadre de la RGPP, une nouvelle direction est toutefois en cours de création : la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC). Son directeur a été nommé le 23 février 2011, au sein des services du Premier ministre, et **sa mission est structurée autour de quatre axes** :

1) la création d'un cadre stratégique commun pour le développement des systèmes d'information et de communication ;

2) la **promotion des logiques de mutualisation** d'opérations à caractère transversal ;

3) la mise en place d'un cadre commun de gestion de la performance de la fonction système d'information et de communication (SIC) ;

4) l'optimisation de la conception et la gouvernance des projets importants.

La DISIC dispose de leviers d'action pour favoriser ou sécuriser toute opération comportant des enjeux et/ou des risques pour l'Etat. Elle jouit par ailleurs d'une **capacité d'alerte, de recommandation et d'investigation**. Des instances de gouvernance lui permettent de mener à bien sa mission (Conseil des systèmes d'information et de communication et Comité technique des systèmes d'information et de communication).

Source : cinquième rapport d'étape du CMPP

Si les mutualisations constituent assurément une piste d'avenir en vue de mieux optimiser les moyens de l'Etat, il conviendrait toutefois que les résultats obtenus en la matière soient plus lisibles. En effet, **le Parlement souffre aujourd'hui d'un manque d'information** sur les réformes engagées dans ce domaine et sur leurs résultats. Ce déficit d'information nuit à la juste appréciation qu'il peut porter sur les actions en cours ou déjà abouties.

Propositions n° 4 et 5 :

- Recenser les opérations de mutualisation et chiffrer leurs résultats dans les rapports d'étape du CMPP.

- Faire apparaître clairement ces résultats dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances initiale.

3. Un bilan financier en demi teinte pour l'instant

a) Une économie de 7 milliards d'euros selon le Gouvernement

Face à l'objectif majeur de la RGPP de contribuer à restaurer les finances de l'Etat, le Gouvernement annonce un gain total de 7 milliards d'euros réalisé sur le premier budget triennal entre 2009 et 2011.

(1) L'effet cumulé de plusieurs mesures

D'après le Gouvernement, la loi de finances pour **2011** intègre, à elle seule, **5,2 milliards d'euros** d'économies. Ces gains résultent de la combinaison de trois catégories de mesures.

En premier lieu, le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans les services de l'Etat, ainsi qu'au sein des opérateurs de l'Etat, permettrait de dégager environ **1 milliard d'euros** en dépenses de personnel (titre 2).

En deuxième lieu, des économies brutes sur les dépenses de fonctionnement (titre 3) aboutiraient à un gain d'environ **0,5 milliard d'euros**.

En troisième lieu, un effort visant à réduire le volume des dépenses d'interventions (titre 6) conduirait à dégager une économie d'environ **3,7 milliards d'euros**.

A ces économies réalisées en 2011 s'ajoutent celles permises par la RGPP en 2009 et 2010 (sur les emplois, le fonctionnement et certains dispositifs d'intervention) et qui se montent à **1,8 milliard d'euros**.

Au total, les économies liées à la RGPP sur le premier budget triennal 2009-2011 s'élèveraient donc à **7 milliards d'euros**.

Dans ces conditions, il apparaît intéressant de tenter de détailler aussi précisément que possible ces différents postes d'économies.

(2) Les économies de personnel

En réponse au questionnaire parlementaire adressé par le rapporteur général de la commission des finances en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, le Gouvernement indique en guise de chiffrage des économies de personnel réalisées du fait de la première vague de la RGPP (2009-2011) que :

« Les mesures décidées au cours de la première phase de la RGPP en 2007-2008 contribuent aux économies sous-tendant le PLF 2011 : ainsi, la réalisation du schéma d'emploi du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat en 2011 repose en grande partie sur les effets de la fusion DGI-DGCP ; la rationalisation des structures de formation et la mutualisation de fonctions support au sein du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales engendrent des économies importantes pour le ministère en 2011 ».

On ne peut que s'interroger sur le véritable « **flou artistique** » de ces éléments de réponse. Alors que la représentation parlementaire attend un chiffrage et une ventilation précise des économies dégagées (par ministère, par nature, par exercice budgétaire...), elle n'obtient en retour qu'une courte information évasive et parcellaire, puisque n'évoquant que deux réformes parmi d'autres impulsées par la RGPP.

(3) Les économies de fonctionnement

En matière d'économies de fonctionnement, la réponse de l'exécutif au rapporteur général de la commission des finances n'est **guère plus satisfaisante**.

Il est en préambule rappelé que **les objectifs d'économies** fixés par le Gouvernement sont de **10 % sur trois ans**, calculés à partir d'une assiette de crédits de fonctionnement d'environ 10 milliards d'euros pour l'Etat.

La programmation du budget triennal (2011-2013) retient, dès 2011, des **gains de productivité de 5 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2010, soit une économie brute de 0,5 milliard d'euros conformément au cadrage fixé par le Premier ministre.

Les gains sur les dépenses de fonctionnement résultent ainsi de trois grandes catégories de mesures RGPP.

Il s'agit, tout d'abord, de **grands chantiers interministériels** lancés dès 2008 et visant la modernisation de plusieurs fonctions support de manière transversale, comme par exemple la réforme de la politique des achats de l'Etat ou de la gestion immobilière du patrimoine de l'Etat. La deuxième vague de la RGPP propose, d'ailleurs, des pistes de rationalisation supplémentaires, dans les champs plus spécifiques de la logistique, des systèmes d'information ou de l'organisation des concours et des formations.

Plusieurs réformes ministérielles jouent également un rôle dans la réalisation des économies, les réductions d'effectifs devant en particulier se traduire mécaniquement par des économies de dépenses de fonctionnement (diminution des coûts dits « environnés »).

Enfin, **les opérateurs** devront consentir un effort collectif, analogue à celui de l'Etat, de baisse de 10 % de leurs dépenses de fonctionnement, en commençant par une réduction de 5 % dès 2011. Par ailleurs, la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux leur est appliquée, sous la forme d'un objectif de réduction globale des effectifs de 1,5 % par an. Pour plusieurs opérateurs de taille importante, ces efforts renvoient à des propositions formulées dans le cadre d'audits RGPP qui ont été spécifiquement menés en leur sein : c'est le cas par exemple de l'Agence de services et de paiement, de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) ou du Centre Pompidou.

Ici encore, il faut toutefois déplorer l'absence de précision dans les réponses, qui n'apportent **aucun éclairage réel et sérieux** sur la manière dont les économies sont obtenues et évaluées.

(4) Les économies d'intervention

Le **même grief** vaut pour l'analyse des économies dégagées dans le secteur des dépenses d'intervention.

Tout au plus est-il possible, à ce stade, de distinguer quelques grandes catégories de dispositions ayant permis ces économies :

- **des réformes ayant fait l'objet de mesures RGPP formalisées et en cours** : par exemple, la concentration des aides à l'innovation pour les entreprises, la rénovation de la gouvernance de l'action en faveur du logement et la réorientation de ses crédits, la mutualisation plus importante des

ressources des organismes HLM, la révision des contrats aidés ou encore la réorientation des tarifs ferroviaires sur les coûts d'infrastructure de Réseau ferré de France (RFF) ;

- **des orientations générales fixées par la RGPP**, comme par exemple l'encadrement et la remise en cause de niches fiscales et sociales, engagés depuis 2009 et accentués dans la loi de finances pour 2011 ;

- **des travaux d'analyse engagés dès 2008 dans le cadre de la RGPP** sur plusieurs grandes politiques d'intervention, qui ont permis de passer en revue plusieurs champs de l'action publique et de constituer un vivier de réformes qui alimente progressivement les économies structurelles.

b) Une évaluation défaillante rendant nécessaire une démarche plus rigoureuse dans l'appréciation des gains réalisés

(1) L'urgence d'un chiffrage plus transparent

L'évaluation des économies réalisées grâce à la RGPP depuis 2009 apparaît particulièrement **opaque**. Le montant de 7 milliards d'euros avancé par le Gouvernement ne peut en effet être aisément recoupé par les éléments d'information communiqués, tant à la commission des finances du Sénat que par les rapports d'étape produits par le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP).

S'agissant de ces rapports d'étape, on ne peut d'ailleurs qu'être surpris du **caractère laconique et partiel du chiffrage des économies** dégagées. Ce constat est d'autant plus frappant que ces rapports sont en revanche très détaillés concernant les décisions prises, les mesures en cours d'application et les améliorations qualitatives du point de vue des usagers. Pour mémoire, le rapport de mars 2011 comprend ainsi 199 pages, dont seules quelques unes font référence aux résultats obtenus du point de vue budgétaire. Ainsi, est-il, par exemple, mentionné une économie d'au moins 100 millions d'euros en 2010 du fait de la réforme du service achats de l'Etat, ainsi qu'une économie d'un montant identique résultant de l'optimisation de la politique immobilière de l'Etat et d'une baisse de l'ordre de 3 % des loyers depuis 2007.¹

Cet état de fait est hautement préjudiciable pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il signifie que **la représentation parlementaire ne dispose, à l'heure actuelle, que de peu d'éléments pour apprécier objectivement les gains réalisés grâce à la RGPP**.

Par ailleurs, **une conduite maîtrisée et efficace du changement doit nécessairement s'accompagner d'un retour en terme d'information au bénéfice des acteurs de la réforme**, c'est-à-dire des fonctionnaires mettant en œuvre cette politique. Or, en l'état, les agents, pas plus que les parlementaires, ne disposent de relevés précis leur permettant de mieux cerner l'impact

¹ Page 14 de la note de synthèse du rapport d'étape du CMPP de mars 2011.

budgétaire de leurs efforts. Le risque, bien réel, réside ici dans une démobilisation des effectifs, faute d'une vision claire des résultats obtenus.

Enfin, d'une manière plus générale, l'absence d'un chiffrage précis et transparent des économies réalisées tend à laisser la porte ouverte à toutes les interrogations possibles et à **alimenter les doutes sur l'efficacité des mesures prises**. A cet égard, il apparaît dans l'intérêt même du Gouvernement de mieux expliquer, et même de démontrer, son estimation des 7 milliards d'euros d'économies.

Propositions n° 6 et 7 :

- Compléter les rapports d'étape du CMPP par un chiffrage précis des résultats budgétaires obtenus pour chaque mesure prise. Une annexe à ces rapports pourra utilement faciliter le calcul du montant total en présentant un tableau consolidé des économies réalisées dans le cadre de la RGPP.

- Faire apparaître clairement ces résultats dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances initiale.

(2) Une moindre économie nette dans le cas des dépenses de personnel

Les économies en dépenses de personnel représentent l'un des objectifs essentiels de la RGPP et sont largement mises en avant par le Gouvernement pour justifier son action. Or, en la matière, **les hypothèses paraissent optimistes et sont prises en défaut par les mesures d'accompagnement décidées par le Gouvernement** dans le cadre du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Ainsi que l'a rappelé devant la mission M. Jean-Marie Bertrand, rapporteur général du comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, un récent **rapport de la Cour**, remis en octobre 2010 à la commission des finances de l'Assemblée nationale¹, permet de mieux saisir les mécanismes à l'œuvre et les enjeux budgétaires de cette question.

En 2009, l'économie brute engendrée par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux a été évaluée à **860 millions d'euros**.

Toutefois, le Président de la République, à l'occasion de son discours sur la RGPP du 4 avril 2008, a fixé la règle selon laquelle **la moitié des économies budgétaires réalisées du fait de la réduction du nombre de postes de fonctionnaire est redistribuée aux agents**. Cet engagement présidentiel est depuis lors mis en œuvre à travers l'affectation des sommes en cause à des mesures dites « catégorielles » (c'est-à-dire bénéficiant à une

¹ Enquête sur la masse salariale de l'Etat, demandée par la commission des finances de l'Assemblée nationale, en application de l'article 58-2 de la LOLF (octobre 2010).

catégorie d'agents) et à des mesures diverses qu'on peut y assimiler (par opposition à des mesures générales du type revalorisation du point d'indice).

En théorie, la rétrocession de ces gains aurait donc dû atteindre **430 millions d'euros** (soit la moitié des 860 millions d'euros d'économies brutes réalisées), *via* les mesures catégorielles.

Toutefois, le rapport de la Cour des comptes établit que ce « retour » aux agents s'est en réalité élevé à environ **700 millions d'euros**.

Ce montant résulte, d'une part, des mesures catégorielles, qui ont représenté une enveloppe totale de **550 millions d'euros**. En effet, aux 430 millions d'euros initialement prévus se sont ajoutés 120 millions d'euros au titre de réformes statutaires antérieures à la mise en œuvre de la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux. Il s'agit, par exemple, de la réforme des corps et carrières des personnels actifs de la police nationale ou de la rénovation de la grille des personnels militaires. D'autre part, des mesures liées aux restructurations des services et menées dans le cadre de la RGPP ont occasionné, au total, un versement supplémentaire d'environ **150 millions d'euros** (primes de mobilité, indemnités de départ et autres).

Ainsi, il convient de bien **distinguer l'économie brute réalisée grâce au non-remplacement d'un départ en retraite sur deux et l'économie nette** résultant de l'imputation sur l'économie brute de la rétrocession d'une partie des gains réalisés. Cette économie nette n'est pas de 430 millions d'euros comme le prévoyaient les hypothèses du Gouvernement, mais de seulement **160 millions d'euros**. Il faut en effet minorer l'économie brute (860 millions d'euros) de la totalité des « retours » aux agents (700 millions d'euros).

Cette **minoration** mise en lumière pour 2009 par la Cour des comptes vaut également pour 2010 et 2011 dans des proportions comparables. Le tableau ci-dessous présente ainsi, pour mémoire, l'impact sur ces deux exercices des principales mesures catégorielles décidées.

L'impact des principales mesures catégorielles

Ministère	Programmes concernés	Enveloppe catégorielle		Mesures <u>principales</u> en cours de réalisation ayant un coût en 2010 et
		2010	2011	
Budget, comptes publics et réforme de l'État	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, Facilitation et sécurisation des échanges	59,2	76,1	Mesures statutaires et indemnitaires suite à la fusion DGI/DGCP, Plans de qualification ministériels, Mise en œuvre du B-NES
Défense	Environnement et prospective de la politique de défense, Préparation et emploi des forces	97,8	86,5	Mesures statutaires concernant le personnel militaire (principalement le MDA PAGRE), Revalorisation indemnitaire à l'occasion du déploiement de la PFR, autres mesures indemnitaires
Écologie, énergie, développement durable et mer	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	24,7	24	Primes (Rapprochement indemnitaire avec le MAAP, PFR, protocoles exploitation), Mise en œuvre du B-NES
Éducation nationale	Enseignement privé du premier et du second degrés, Enseignement scolaire public du premier degré, Enseignement scolaire public du second degré	179	191	Transformation instituteurs en professeurs des écoles, Augmentation du taux de promus-promouvables enseignants, Revalorisation enseignants début de carrière, Mesures indemnitaires liées à la réforme du lycée
Enseignement supérieur et recherche	Formations supérieures et recherche universitaire	37	12,8	Plan carrières enseignants chercheurs et encadrement, Mise en œuvre du B-NES, Avancement de grade (modification du taux promus-promouvables)
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	Gendarmerie nationale	46,5	49	PAGRE, Revalorisation des grilles défense, Mise en œuvre du B-NES et rénovations statutaires
	Police nationale	95,4	63,2	Protocole corps et carrières, Mise en œuvre du B-NES
	Administration territoriale	17,3	12,6	Mise en œuvre du B-NES, Revalorisations statutaires et indemnitaires des personnels

Source : direction du budget

L'évaluation des économies réalisées grâce à la « règle du un sur deux » doit donc être assez largement minorée dans une **analyse de court terme** (c'est-à-dire d'un exercice budgétaire à l'autre).

Toutefois, une autre approche est également mise en avant par le Gouvernement. En effet, si l'on prend en compte **l'ensemble des coûts sur une vie professionnelle** (c'est-à-dire en tenant compte de l'ensemble de la carrière et de la retraite qui s'ensuit), la suppression de 150.000 emplois au sein de l'administration d'Etat, entre 2007 et 2012, correspondrait, selon M. Georges Tron, alors secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, à **170 milliards d'euros** d'économies sur les 40 prochaines années.

Cette estimation relativise les gains plutôt modestes réalisés sur un seul exercice budgétaire. Elle se fonde sur une **approche dynamique de la gestion des ressources humaines de l'Etat** mais, une fois encore, aucune précision

n'est apportée pour justifier ce chiffrage. Lors de son audition par la mission¹, M. Georges Tron, alors secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, s'est borné à indiquer que « *si l'on pense que la carrière d'un agent de la fonction publique c'est 1.300.000 euros, un million en catégorie C et un million et demi en catégorie A+, on comprend que les économies réalisées sur 40 ans sont considérables* ».

(3) Les demandes de la mission restées jusque là sans véritable réponse de la part du Gouvernement

Face aux nombreuses et préoccupantes incertitudes quant aux résultats budgétaires obtenus par la RGPP, **votre mission a sollicité des éclaircissements de la part du Gouvernement.**

Deux courriers ont ainsi été adressés, en date du 22 mars 2011, d'une part à M. Georges Tron, alors secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, et, d'autre part, à M. Henri-Michel Comet, alors secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

La demande adressée à M. Georges Tron, alors secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, portait sur les points suivants :

- **les mandats RGPP de réduction d'effectifs** pour chacune des missions accomplies dans les services déconcentrés de l'Etat, ainsi que la déclinaison de ces mandats au niveau de chaque région et de chaque département par mission accomplie. L'unité utilisée sera l'ETPT ;

- au regard de ces objectifs, **l'évolution des effectifs, depuis l'entrée en application de la RGPP**, pour chaque année, pour chacune des missions accomplies dans les services déconcentrés de l'Etat, dans chaque région et dans chaque département, en détaillant par mission accomplie ;

- **l'évolution programmée des effectifs, pour les années à venir**, pour chacune des missions accomplies dans les services déconcentrés de l'Etat, dans chaque région et dans chaque département, en détaillant par mission accomplie ;

- **les économies dégagées, grâce à ces évolutions d'effectifs**, depuis la mise en œuvre des mandats RGPP, dans les services déconcentrés de l'Etat et celles espérées pour les années à venir ;

- **dans quelle mesure les économies d'ores et déjà réalisées ont pu être réaffectées au profit des agents de ces services**. Il était ici attendu un détail chiffré des « retours » au bénéfice des agents par grande catégorie de mesures (primes, améliorations des conditions de travail...).

La demande adressée à M. Henri-Michel Comet concernait les mêmes points, dans le cadre plus limité du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

¹ Audition du 3 mars 2011.

A ce jour, seuls quelques éléments d'information ont été apportés à votre mission par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

Ces éléments d'information concernent l'évolution des effectifs des préfectures par départements et par régions entre 2009 et 2010. Ils font notamment ressortir que **13 préfectures sur 95 en métropole ont vu leurs effectifs réduits de plus de 5 % entre ces deux exercices**. Les départements concernés sont les suivants : Orne (- 5,11 %), Indre (- 6,06 %), Doubs (- 5,59 %), Jura (- 5,24 %), **Haute-Saône (- 6,35 %)**, Territoire de Belfort (- 5,70 %), Eure (- 5,29 %), Aude (- 6,03 %), Creuse (- 5,94 %), Tarn-et-Garonne (- 5,11 %), Charente (- 5,01 %), Alpes-de-Hautes-Provence (- 5,63 %), Hautes-Alpes (- 5,86 %).

II. L'ABSENCE D'UNE VÉRITABLE CONCERTATION AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

« L'idée générale de la RGPP était d'insuffler une dynamique à l'administration et il va de soi que ce mouvement nécessite d'y associer le plus grand nombre d'intervenants ». Telle est l'ambition affichée devant la mission par M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, lors de son audition du 16 février 2011. Mais, **au-delà de la pétition de principe, quelle est la réalité du degré d'association des collectivités territoriales au processus de changement initié par la RGPP ?**

A. UNE PROCÉDURE CENTRALISÉE

Dans ses prémices comme dans son déploiement depuis 2008, la RGPP se caractérise par une procédure extrêmement centralisée. Le décalage paraît ainsi frappant entre le discours tenu, y compris rétrospectivement, à propos de cette réforme, et la réalité.

Toute modification de l'organisation de l'Etat ayant des répercussions plus ou moins directes sur les collectivités territoriales, on ne peut naturellement que **déplore cette absence de concertation**. Certes, l'Etat est autonome dans ses décisions, mais il ne peut totalement s'abstraire de leurs conséquences sur ses principaux partenaires, en particulier les collectivités.

En réponse à cette critique, une question mérite d'être posée : **pouvait-il en être autrement ?** C'est-à-dire l'Etat pouvait-il conduire une réforme d'une telle ampleur en prenant le risque qu'une concertation, allant au-delà d'une simple information, puisse déboucher sur des blocages rédhibitoires ? En l'occurrence, la réponse a clairement été de privilégier l'avancement des projets de modernisation au détriment du dialogue avec les collectivités territoriales. En termes de méthode, on a donc préféré la recherche d'efficacité à la négociation.

1. Une méthode d'inspiration centralisatrice

Loin d'être une construction *ab initio*, la RGPP puise son inspiration dans les audits de modernisation, conduits entre 2005 et 2007, et le rapport sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales du 7 décembre 2007, dit « rapport Lambert ». De fait, elle relève d'**une volonté politique née au niveau central**.

a) Les audits de modernisations

Mis en place par la circulaire du **Premier ministre** du 29 septembre 2005, le programme d'audits de modernisation a été lancé suite au rapprochement, en juin 2005, du ministère du budget et de celui de la réforme de l'Etat. L'importance de cette démarche a été réaffirmée par le Premier ministre dans sa circulaire du 13 juillet 2006 relative à la conduite des audits de modernisation.

Au terme de son processus, le programme d'audits de modernisation comptait **167 audits**, couvrant un périmètre de près de **150 milliards d'euros** de dépenses.

Dans l'esprit du Gouvernement, les audits constituaient un instrument permettant aux chantiers de modernisation de la gestion publique, de l'administration électronique, de l'amélioration de la qualité et de la simplification, de **donner toute son efficacité à la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**.

Selon le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, il ne s'agissait alors pas « *d'établir des constats, mais de trouver des solutions* » aux dysfonctionnements, pour améliorer en permanence le service rendu aux usagers et réaliser des gains de productivité.

En effet, la LOLF a introduit **une démarche de performance, visant à faire passer l'Etat d'une logique de moyens à une logique de résultats**. L'objectif n'est désormais plus de « dépenser plus » mais de « dépenser mieux », d'optimiser l'utilisation des crédits pour atteindre des objectifs fixés pour chaque programme et répondant aux attentes des citoyens (objectifs d'efficacité socio-économique), des usagers (objectifs de qualité de service) et des contribuables (objectifs d'efficience de la gestion).

Les audits sont conçus, du point de vue des ministères, comme un **levier d'action** pour utiliser plus efficacement l'argent public, en apportant une meilleure qualité de service, au meilleur coût.

b) *Le « rapport Lambert » ou « l'arbre qui cache la forêt »*

Selon M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, « **la concertation a précédé le lancement de la RGPP, à travers le groupe de travail présidé par M. Lambert, consacré aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales** »¹.

(1) Les principes fondateurs du groupe de travail

La lettre de mission du Premier ministre, datée du 3 septembre 2007, et instituant ce groupe de travail, précise que « *les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales sont l'un des axes transversaux qui doivent faire l'objet d'un examen attentif dans le cadre de la révision générale des politiques publiques* ». Ainsi, les **conclusions du rapport Lambert s'inscrivent effectivement dans le cadre de la RGPP**, initiée par le Premier ministre en juillet 2007.

La composition du groupe de travail corrobore également l'affirmation selon laquelle **les collectivités territoriales y ont tenu une place significative**.

La composition du groupe de travail « Lambert »

Le groupe de travail était composé de représentants du **ministère de l'intérieur**, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, du **ministère du budget**, des comptes publics et de la fonction publique, des **trois principales associations nationales d'élus** (Association des maires de France, Assemblée des départements de France et Association des régions de France) ainsi que de **personnalités qualifiées**.

Il a par ailleurs procédé à l'organisation d'un certain nombre d'auditions parmi lesquelles on peut citer celles :

- **de cinq autres associations nationales d'élus :**

- l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF) ;
- l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) ;
- la Fédération des Maires des Villes Moyennes (FMVM) ;
- l'Association des Petites Villes de France (APVF) ;
- l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) ;

- **de personnalités qualifiées également élus locaux ou fonctionnaires territoriaux, parmi lesquelles :**

- M. Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace ;
- M. Eric Doligé, président du conseil général du Loiret ;
- M. Philippe Adnot, président du conseil général de l'Aube ;
- M. Jean Puech, président du conseil général de l'Aveyron ;
- Mme Marylise Lebranchu, vice-présidente du conseil régional de Bretagne ;
- M. André Laignel, secrétaire général de l'AMF ;
- M. André Barbe, directeur général des services du département d'Indre-et-Loire ;
- M. Serge Morvan, directeur général des services du département de Saône-et-Loire.

¹ *Audition du 16 février 2011.*

Les **trois axes** examinés par le groupe de travail de M. Lambert étaient les suivants :

- la **pertinence des domaines actuels de compétences de l'Etat et des différents niveaux de collectivités territoriales** dans la perspective d'une réflexion sur leurs périmètres d'intervention respectifs et d'une clarification des missions de chacun ;
- l'**allègement des contraintes, notamment réglementaires**, que l'Etat fait peser sur les collectivités territoriales ;
- l'**amélioration des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales**.

(2) Une concertation en trompe l'oeil

Peut-on pour autant considérer que le « rapport Lambert » épuise, à lui seul, l'exigence de concertation qui s'imposait au Gouvernement en amont de la mise en place de la RGPP ? Il semble très difficile de répondre par l'affirmative à cette question.

Tout d'abord, il convient de remarquer que le champ d'analyse abordé par le groupe de travail Lambert correspondait à une **réflexion globale sur les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, incluant la question des normes et celle des relations financières entre les deux partenaires**.

Par ailleurs, **la question de l'application de la RGPP et de ses conséquences au niveau local était uniquement abordée dans la première partie du rapport**, consacrée à la clarification des compétences et à la réorganisation de l'Etat au niveau local.

Au surplus, **l'expression « RGPP » n'apparaissait qu'une seule fois dans le rapport**.

Au total, le « rapport Lambert » apparaît plutôt comme une **justification a posteriori** du souhait du Gouvernement d'associer les collectivités territoriales à la démarche RGPP. Excédant largement la seule réflexion de la réorganisation des services de l'Etat, il ne peut être considéré comme la pierre angulaire de la concertation avec les collectivités. Tout au plus peut-il être lu comme une amorce de cette concertation, mais en aucun cas comme un exercice directement opérationnel.

Etant donné l'ampleur des réorganisations qu'elles induisent en leur sein depuis trois ans, ces réformes ne doivent pas se poursuivre sans qu'une véritable concertation soit organisée avec les collectivités territoriales.

Proposition n° 8 :

Mettre en place une véritable concertation avec les collectivités territoriales, tant au niveau national que local, pour les développements à venir de la RGPP et de la RéATE.

(3) Les suites du « rapport Lambert »

Dans le cadre de ce qui allait devenir la réforme d'ampleur ensuite désignée sous le vocable RGPP, le groupe de travail Lambert estimait que les collectivités territoriales devaient trouver, sur leur territoire, un **Etat bien identifié, responsable et stratège**.

Il en appelait ainsi aux **trois clarifications suivantes** :

- **l'identification des services déconcentrés de l'Etat autour d'un seul responsable**, aussi bien à l'échelon départemental que régional. Le rapport ne remettait pas tant en cause l'existence même de ces services que leur multiplicité, « *source de ralentissement voire de contradictions dans l'action publique* ». C'est pourquoi le rapport proposait la **fusion ou la mutualisation des services déconcentrés de l'Etat**, afin d'éviter toute duplication par domaine d'action publique ou par fonction. Le rapport précisait toutefois que « *le choix des bonnes échelles [...] appartient [à l'Etat]* » ;

- **la déconcentration maximale des responsabilités d'exécution des textes nationaux et des directives ministérielles**. Il s'agissait, pour les collectivités, de disposer d'un interlocuteur unique qui leur donne les **réponses nécessaires dans un délai minimal** ;

- **la séparation claire**, variable entre les politiques publiques, **entre ses fonctions d'arbitrage et de contrôle et ses fonctions d'impulsion et d'intervention**. Ce troisième constat conduisait le groupe de travail à souhaiter le **maintien du contrôle de légalité**, « *quitte à poursuivre son allègement et sa modernisation d'ores et déjà engagés* ». Par ailleurs, il précisait « *[qu']en direction des petites collectivités, l'Etat doit développer ses fonctions de conseil, assurer la pédagogie de la loi nouvelle* ».

Le groupe de travail proposait également la **suppression des doublons** subsistant dans le champ des compétences transférées aux collectivités territoriales, soit en 1982, soit en 2004, afin de **redéployer les personnels** des services concernés **sur les missions de contrôle et d'évaluation** nécessaires aux petites collectivités territoriales.

Ce point a notamment été l'occasion, pour l'Association des maires de France (AMF), de réaffirmer son **attachement à certains soutiens de l'Etat**, notamment celui de l'instruction des permis de construire dans les communes de moins de 10.000 habitants.

Les **propositions** du groupe de travail ont été à l'**origine de certaines décisions du premier CMPP** (12 décembre 2007) sur la RéATE, notamment concernant la nouvelle organisation locale de l'Etat et une clarification des missions des services déconcentrés.

2. Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) : une instance au cœur de la réforme

Placé sous la présidence du Président de la République, le CMPP réunit l'ensemble du Gouvernement et les membres permanents du comité de suivi. Il constitue l'instance de validation des décisions étudiées préalablement en comité de suivi. Il fixe les grandes orientations et définit les étapes de la réforme. Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat en est le rapporteur général.

Depuis le lancement de la RGPP en juillet 2007, le CMPP s'est réuni à **cinq reprises** : le 12 décembre 2007, le 4 avril et le 12 juin 2008, le 30 juin 2010 et le 5 mars 2011.

Le premier CMPP avait donné lieu à une centaine de décisions. Il s'agissait alors de mesures touchant à la fois à la réorganisation des services de l'Etat, à la simplification et à la modernisation des procédures ou encore à l'amélioration de la gestion dans l'administration.

Le deuxième CMPP a permis d'engager une nouvelle série de réformes portant sur les sujets n'ayant pas encore été instruits en comité de suivi. Au total, près de 150 décisions nouvelles ont été prises en avril 2008.

En juin 2008, **le troisième CMPP** est venu compléter les trains de mesures engagés précédemment. Au total, 374 mesures ont été adoptées, qui sont venues constituer le **socle du budget pluriannuel 2009-2011**.

Le quatrième CMPP (30 juin 2010) annonçait une nouvelle phase pour la RGPP, avec un premier bilan sur les mesures définitivement mises en place et l'adoption d'une **nouvelle série de mesures pour les années 2011-2013**.

Le cinquième CMPP, qui s'est tenu le 9 mars 2011, a permis de faire un **point global sur les chantiers**. Il a adopté une cinquantaine de nouvelles mesures avec deux priorités : simplifier la vie des usagers et s'assurer du respect de notre trajectoire budgétaire en élargissant le spectre de la RGPP.

Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, rapporteur général de la RGPP, **rend compte régulièrement en Conseil des ministres** de l'état d'avancement de chacune des mesures qui composent la réforme.

Le CMPP constitue donc bien l'**organe névralgique** de la RGPP, l'instance décisionnaire ultime. A cet égard, on ne peut que regretter qu'il n'associe pas plus étroitement les collectivités territoriales.

Or, rappelons que la Conférence nationale des exécutifs (CNE) a été installée le 4 octobre 2007 et qu'elle constitue, comme l'ont rappelé nos collègues Jacqueline Gourault et Didier Guillaume¹, « *un lieu de concertation privilégié entre les différents responsables politiques, pour mener à bien les grandes réformes engagées [...]* ». Elle a, entre autres, pour objectif de permettre un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales.

La composition de la Conférence Nationale des Exécutifs (CNE)

La CNE est présidée par le Premier ministre. Y siègent à ses côtés les ministres principalement concernés par les politiques locales, à savoir :

- le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration ;
- le ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement ;
- le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ;
- le ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État ;
- le ministre chargé des Affaires européennes.

Les présidents des trois grandes associations nationales d'élus (Association des Maires de France, Assemblée des Départements de France, Association des Régions de France) en sont vice-présidents. Chacune de ces associations est représentée par six membres. Y siègent également les présidents du Comité des Finances Locales et du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale.

Comme l'ont rappelé MM. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales et Jacques Péliissard, président de l'AMF, le Gouvernement a annoncé, en février 2011, la mise en place d'une CNE renouvelée, avec une composition plus resserrée : chaque association nationale d'élus locaux sera représentée par trois, et non plus par six, membres. Des réunions thématiques seront organisées par les ministères compétents. « *Il s'agira d'une instance de concertation, non de négociation à proprement parler car le mot n'a pas été prononcé, mais d'échange sur les attentes et les préoccupations respectives* ».

La CNE renouvelée pourrait être le lieu de concertation qui permettrait à l'État d'associer les représentants des collectivités territoriales à la mise en place des mesures de la RGPP. Elle lui permettrait également d'être un outil mesurant le bien-fondé de ses décisions et leur faisabilité dans les territoires.

¹ Rapport d'information n° 272 (2010-2011) de Mme Jacqueline Gourault et de M. Didier Guillaume, « Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée », rapport fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Proposition n° 9 :

Associer plus étroitement les élus locaux aux travaux du CMPP, à travers la Conférence nationale des exécutifs.

B. DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MISES DEVANT LE FAIT ACCOMPLI

Sous-tendue par un processus de prise de décision extrêmement centralisé, la RGPP a pourtant des conséquences majeures sur les collectivités territoriales. De la combinaison de ces deux facteurs, il résulte une **situation fort inconfortable pour les collectivités**. Celles-ci se retrouvent très fréquemment, pour ne pas dire toujours, mises devant le fait accompli.

1. Un diagnostic unanimement partagé par les élus locaux

S'il est un sujet sur lequel la RGPP fait l'objet d'un large consensus, c'est bien sur le constat de l'absence de concertation s'agissant des décisions prises et de leur mise en œuvre. Tel est l'un des principaux enseignements des auditions menées par la mission.

a) Une position commune à l'AMF, l'ADF et l'ARF...

Selon **M. Jacques Péliissard, président de l'AMF**, « *il n'y a pas eu grande concertation en amont. Cette réorganisation de l'administration territoriale d'Etat a été mise en œuvre par les préfets* ». Le président de l'AMF établit toutefois une nuance en distinguant la notion d'association et celle d'information : « *Au niveau des départements, ils (les préfets) ont –bien– informé les parlementaires, les maires des villes les plus importantes, les conseils généraux, mais il ne s'agissait que d'information* »¹.

Tout en reconnaissant la légitimité de l'Etat à se réformer, **il regrette d'ailleurs cette absence de dialogue** : « *il n'est pas anormal que l'Etat veuille ajuster son organisation en fonction des évolutions démographiques ou techniques : trop longtemps la France est demeurée passive, conservant des structures du passé. La volonté des gouvernements successifs de s'adapter à un monde en mutation doit être saluée. Mais une concertation en amont aurait été souhaitable* ».

¹ Audition du 23 mars 2011.

S'agissant des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, il précise par ailleurs son **souhait de renouer avec la concertation** grâce à la réactivation de la Conférence nationale des exécutifs :

« Nous sommes en train d'obtenir du gouvernement la réactivation de la Conférence nationale des exécutifs, CNE, qui était un forum où de très nombreux participants s'exprimaient, chacun à son tour, mais sans véritable dialogue. La nouvelle formule sera plus resserrée, plus dense, avec trois représentants de l'Association des régions de France, trois de l'Assemblée des départements de France et trois de l'AMF. Des réunions plus thématiques se tiendront aussi avec les ministères compétents. Il s'agira d'une instance de concertation, non de négociation à proprement parler car le mot n'a pas été prononcé, mais d'échange sur les attentes et les préoccupations respectives. La CNE aura un rôle à jouer en amont du processus législatif et réglementaire ».

M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France (ADF), a pour sa part un jugement encore plus tranché. A la question de savoir s'il avait été associé à la réforme, il a répondu à la mission *« Jamais ! »*. Il a ajouté : *« je ne l'ai pas été comme président du Conseil général des Côtes d'Armor. (...) Je n'ai pas non plus été associé comme président de l'ADF et ce n'est pas faute de l'avoir demandé, à plusieurs reprises, par les voies les plus officielles. Mais tout s'est passé comme si l'Etat devait se réformer sans que les collectivités territoriales ne soient concernées »*¹.

Il est rejoint en ce sens par **M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France (ARF).** A la même question, *« la réponse est très clairement, non ! »*². Pour lui, *« les régions ont vécu la mise en place de la RGPP avec beaucoup de surprise et d'agacement »*.

Il convient toutefois de relever le cas particulier de l'Outre-mer. Lors de son audition, Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'Outre-mer, a fait valoir que les Etats généraux de l'Outre-mer, en 2009, ont été l'occasion d'une concertation avec les élus ultramarins sur la mise en œuvre de la RGPP.

b) ... partagée par les associations représentant les différentes catégories de communes

Si les grandes associations représentant les collectivités territoriales déplorent donc unanimement l'absence ou la quasi absence de concertation dans le cadre des mesures prises au titre de la RGPP, il en va de même **d'associations réunissant des collectivités présentant des traits communs plus spécifiques.**

¹ Audition du 9 février 2011.

² Audition du 13 avril 2011.

Ainsi, **M. Olivier Dussopt, vice-président de l'Association des petites villes de France (APVF)**, a estimé que *« la RGPP a été imposée sans concertation ni avec les élus ni avec les syndicats, les coupes ont été décidées sans cohérence et ont eu un impact sur la qualité du service rendu »*¹. A l'appui de son propos, il a cité M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, selon lequel *« si nous avons adopté des méthodes classiques de préparation de la décision, avec ce que cela implique de concertation et d'interministériel, nous en serions à 5 % du chemin parcouru »*.

De son côté, **M. Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)**, a indiqué que *« L'AMRF n'a pas été associée au processus »*². Il a précisé à la mission que *« des explications a minima nous ont été délivrées au cours d'une réunion avec le préfet, mais il n'y a eu aucune concertation »*. Il a enfin fait part d'un certain désarroi face à la situation actuelle : *« nous voici aujourd'hui avec ce sentiment de n'avoir plus d'interlocuteur face à nous : raréfaction générale des politiques publiques, c'est ainsi que beaucoup développent aujourd'hui le sigle de la RGPP »*.

L'appréciation est la même s'agissant de **l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM)**. Selon son président, **M. Vincent Descoeur**, *« dans le cadre de la RGPP, nous avons été informés mais pas concertés »*³. **Mme Chantal Robin Rodrigo, secrétaire générale de l'ANEM**, a pour sa part ajouté que *« la RGPP a été conduite sans concertation et dans la précipitation »*⁴.

Au nom de la **Fédération des maires de villes moyennes (FMVM)**, **M. Bruno Bourg-Broc, président**, et **M. Serge Gloaguen, maire de Digne-les-Bains**, ont quant à eux tenu à développer le cas particulier de la ville de Digne-les-Bains au regard de la mise en œuvre de la RGPP, notamment dans le domaine pénitentiaire. En l'espèce, ils se sont élevés contre une information des élus... par la presse :

*« Le coup de grâce a été la programmation de la fermeture de la maison d'arrêt, la seule fermée de la région PACA. Cette maison d'arrêt représente quarante emplois directs pour une cinquantaine de détenus. Nous avons été avertis de ce projet par la presse en juillet ; j'avais pourtant rencontré le préfet le printemps précédent pour discuter des grands dossiers... »*⁵.

¹ Audition du 2 mars 2011.

² Audition du 30 mars 2011.

³ Audition du 13 avril 2011.

⁴ Idem.

⁵ Audition du 9 février 2011.

2. La mise en place du passeport biométrique : l'exemple d'une « vraie fausse » concertation

Afin d'illustrer l'absence de réelle concertation dans la mise en œuvre des mesures RGPP, il apparaît utile de s'intéresser à un exemple concret. De ce point de vue, le passage au passeport biométrique et les charges nouvelles incombant de ce fait à certaines communes constituent un **cas d'école**.

a) Le précédent fâcheux de la mission de délivrance du passeport et de la carte nationale d'identité confiée aux communes

Le passage au passeport biométrique représente l'une des mesures phares de la RGPP au titre du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration. Ce terrain était cependant d'autant plus sensible que le recueil des demandes et la délivrance par les communes des cartes nationales d'identité et des passeports avait fait naître un **contentieux abondant entre l'Etat et certaines communes** au cours des années précédentes.

En effet, considérant que ces tâches représentaient pour elles une charge indue, nombre de communes avaient engagé des **requêtes en indemnisation contre l'Etat**.

Dans sa décision du 5 janvier 2005, dite « commune de Versailles », le Conseil d'Etat avait déclaré le décret n° 2001-185 du 26 février 2001 relatif au transfert de la délivrance des passeports aux communes partiellement **illégal**, du fait que seul le législateur pouvait prévoir une mesure ayant pour effet d'augmenter, même indirectement, les charges des communes. Par ailleurs, il ressortait de l'avis du Conseil d'Etat du 6 avril 2007, dit « commune de Poitiers », que le décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 relatif au transfert de la délivrance des cartes nationales d'identité aux communes était entaché de la même illégalité. En outre, dans sa décision du 14 septembre 2007, dite « commune de Villeurbanne », le Conseil d'Etat avait reconnu la responsabilité de l'Etat.

Afin de prendre la juste mesure de ce contentieux, il convient de rappeler que, au 1^{er} septembre 2010, on dénombrait 420 communes requérantes (soit par la voie d'une réclamation préalable, soit en phase contentieuse) et 501 requêtes¹, pour un montant total de **138,1 millions d'euros** en demandes indemnitaires.

¹ Une même commune peut déposer plusieurs requêtes.

A cette même date, le total des condamnations intervenues s'élevait à **33,8 millions d'euros**, essentiellement en provisions accordées par les juges des référés en première instance et le cas échéant en appel¹.

L'article 103 de la loi n° 2008-1443 de finances rectificative pour 2008 du 30 décembre 2008 a mis en place un dispositif destiné à mettre un terme à ce contentieux.

Un contentieux soldé en loi de finances rectificative pour 2008

L'article 103 de la loi n° 2008-1443 de finances rectificative pour 2008 du 30 décembre 2008 prévoit **une régularisation pour l'avenir**, en donnant une base désormais légale à la compétence des communes. Il met également **un terme aux contentieux en cours**, sauf pour les décisions de justice devenues définitives et passées en force de chose jugée. En contrepartie, cet article crée une dotation exceptionnelle spécifique, d'un montant de **3 euros par titre**² dans la limite de 97,5 millions d'euros, répartie entre les communes en fonction du nombre de titres qu'elles ont délivrés en 2005, 2006, 2007 et 2008. Si le nombre total de titres émis ces quatre années est supérieur à 32,5 millions, la somme de 97,5 millions d'euros est répartie entre les communes proportionnellement au nombre de titres qu'elles ont émis en 2005, 2006, 2007 et 2008.

Les communes qui ont engagé un contentieux indemnitaire ne sont **éligibles à cette dotation exceptionnelle** qu'à la condition que cette instance soit close par une décision passée en force de chose jugée et excluant toute condamnation de l'Etat.

La dotation exceptionnelle est attribuée aux communes éligibles en compensation des charges résultant pour elles, jusqu'au 31 décembre 2008, du nombre de cartes nationales d'identité et de passeports qu'elles ont délivrés pendant une période de quatre années : 2005, 2006, 2007 et 2008. Il s'agit donc d'**une indemnisation globale portant sur ces quatre années**. Ainsi, selon le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, une commune qui a obtenu une condamnation de l'Etat au versement d'une provision ou d'une indemnité pour une quelconque fraction de cette période ne peut percevoir aucun montant au titre de la dotation exceptionnelle.

Cette dotation exceptionnelle de 3 euros par titre étant versée par tiers sur trois exercices (2009, 2010 et 2011), **l'année 2011 représentera la dernière tranche de versement** avec une enveloppe budgétaire de 32,5 millions d'euros réservée à cet effet.

b) Les communes ont-elles vraiment été « volontaires » pour le passeport biométrique ?

Le dispositif du passeport biométrique est **en vigueur depuis le 28 juin 2009 dans les mairies**.

Le passage à ce nouveau titre d'identité représentait **l'un des principaux enjeux opérationnels de la RGPP pour les préfetures**.

¹ En moyenne, selon le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, un tiers du montant des indemnités que réclamaient les communes était accordé par le juge administratif.

² A titre de comparaison, le tribunal administratif (TA) de Lyon a condamné l'Etat à verser à la commune de Bron une indemnité de 94.880,68 euros correspondant à 9.615 passeports délivrés, soit une indemnisation à hauteur de plus de 9 euros par titre (TA Lyon, arrêt n° 0606499 du 14 février 2008).

Il s'agissait en effet de pouvoir satisfaire aux engagements européens de la France, le règlement européen CE n° 2252 / 2004 du 13 décembre 2004 imposant aux Etats membres de l'Union européenne de délivrer, au plus tard le 28 juin 2009, des passeports biométriques. Ce document d'identité de nouvelle génération se caractérise par une puce contenant non seulement la photographie faciale du porteur, mais aussi des empreintes digitales numérisées du détenteur.

Piloté du point de vue technique et organisationnel par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), ce projet induisait notamment **une nouvelle répartition des tâches entre les préfetures et les mairies** (Cf. *infra*).

Du point de vue opérationnel, il est important de souligner que ce dispositif s'appuie sur **2.079 communes** ayant, par convention avec l'Etat, accepté d'accueillir les stations d'enregistrement désormais nécessaires au recueil des éléments d'identité du demandeur d'un passeport biométrique.

En théorie, les communes ayant accepté d'accueillir en leurs murs les stations d'enregistrement l'ont fait sur la **base du volontariat et de la concertation avec les préfets**.

Dans les faits, les situations paraissent parfois moins claires. Ainsi, à l'occasion de son contrôle budgétaire mené au nom de la commission des finances en 2010¹, notre collègue Michèle André a-t-elle recueilli de nombreux témoignages de communes ayant accepté cette mission « plus ou moins contraintes et forcées ». En effet, en pratique, les préfets avaient déjà prédéfini les points d'implantation des stations d'enregistrement sur le territoire et les communes, notamment celles ayant une taille réduite, ne pouvaient plus guère rentrer dans un « bras de fer » avec l'Etat.

Au final, **l'affichage d'une concertation avec les élus locaux paraît pour le moins contestable et crée un sentiment de malaise chez les maires placés devant le fait accompli.**

3. La gestion des effectifs de l'Education nationale en milieu rural et en zone de montagne : une « concertation oubliée »

La suppression d'effectifs dans l'Éducation nationale a des effets directs sur la fermeture de classes en milieu rural ou en zones de montagne, en raison du nombre peu élevé d'enfants scolarisés de plus de trois ans, mettant ainsi en péril la pérennité des écoles dans ces territoires, comme l'ont souligné devant votre mission les représentants de l'APVF, de l'AMRF et de l'ANEM. Le ministère de l'Éducation Nationale prévoit en effet la suppression de 8.967 postes d'enseignants du premier degré pour la rentrée scolaire de septembre 2011. D'après un courrier de l'AMRF adressé au Président de la

¹ *Rapport d'information précité.*

République, le 1^{er} juin 2011, cette décision devrait entraîner la disparition de 1.500 classes, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain.

Or, la charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural, signée le 23 juin 2006, demande aux autorités académiques de prévenir les élus locaux des communes concernées deux ans avant tout projet de fermeture de classes ou de regroupements pédagogiques intercommunaux. De même, l'article 106 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux vise à renforcer la concertation pour toute décision de restructuration du réseau scolaire entre les représentants de la commune et l'inspecteur d'académie entre autres. Votre mission regrette que ces dispositions ne soient plus ou peu respectées par les rectorats, les communes étant souvent mises devant le fait accompli.

Pourtant, tout projet de fermeture de classe ou d'école a des implications majeures pour la vitalité des territoires mais également pour la réussite scolaire des enfants. En effet, la fermeture d'une classe oblige les parents à envoyer leurs enfants dans une école plus éloignée, d'où un allongement des temps de parcours qui peut être préjudiciable aux résultats scolaires des élèves. Une telle restructuration peut également inciter des jeunes actifs à quitter une commune pour se rapprocher d'un territoire disposant d'une école.

Suite aux saisines de l'AMF et de l'AMRF, le Président de la République, a annoncé que le nombre de classes dans le secteur primaire en 2012 serait égal à celui de 2011. Des classes pourront être fermées mais les fermetures éventuelles seront entièrement compensées par des ouvertures de nouvelles classes. En revanche, l'application du principe du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite n'est pas remise en cause pour la rentrée scolaire 2011.¹

Proposition n° 10 :

Réaffirmer les principes de la charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural pour promouvoir une véritable concertation sur la gestion des effectifs de l'Education nationale dans les territoires à faible densité démographique.

¹ Déplacement à La Canourgue (Lozère), le 21 juin 2011.

CHAPITRE II DES COLLECTIVITÉS CONFRONTÉES AUX EFFETS DE LA RÉORGANISATION DE L'ÉTAT

« *La réforme de l'administration territoriale de l'Etat, engagée depuis 2007, ne constitue pas une rupture* », a fait valoir, le 23 mars 2011, à votre mission d'information M. Daniel Canepa, président de l'Association du corps préfectoral.

Plusieurs réformes avaient, en effet, été engagées avant son lancement, notamment la réduction du champ du contrôle de légalité et la fusion de services déconcentrés. Par son ampleur, la RGPP a néanmoins bouleversé non seulement les structures mais également les procédures et le périmètre des missions de l'Etat, toutes réformes non sans conséquence pour les collectivités territoriales.

I. LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET SES IMPLICATIONS

En France, pays de tradition fortement centralisée, tout changement dans l'organisation et le fonctionnement de l'Etat atteint nécessairement les entités infra-nationales.

La démarche globale empruntée par la RGPP implique donc certaines adaptations.

A. LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT AU PROFIT DE LA RÉGION

Si la réforme des collectivités territoriales a conforté le département, la RéATE mise en place le 1er janvier 2010 privilégie l'échelon régional comme niveau naturel de coordination des politiques publiques, « *maille territoriale la plus adaptée à la programmation et à l'impulsion des stratégies de l'Etat* ». L'équilibre des compétences préfectorales est, en conséquence, profondément remanié et modifié au bénéfice du représentant de l'Etat dans la région qui est, désormais, le véritable « patron » sur toute l'étendue de sa circonscription administrative.

1. La régionalisation du cadre d'action de l'Etat territorial

Clarifiant les rôles entre niveaux régional et départemental, la RéATE a confié à l'échelon régional le soin de définir les modalités d'application des directives nationales dans la région et de répartir les moyens alloués par les ministères :

- la région est devenue le niveau de pilotage des politiques publiques ;

- la circonscription départementale est, elle, identifiée comme l'échelon de contact avec les usagers et de mise en œuvre des politiques publiques de proximité.

Il en est résulté une réorganisation de l'architecture préfectorale, concrétisée par un décret du 16 février 2010.

a) La prééminence du préfet de région

Le rôle du préfet de région, encore accru en 2004, dans la conduite des politiques publiques est aujourd'hui conforté par l'autorité qui lui est reconnue sur les préfets de département. C'est l'aboutissement des réformes conduites au cours des vingt dernières années.

(1) L'avènement du préfet de région : une construction progressive

Sans remonter à leur création par Napoléon Bonaparte en 1800, l'évolution du statut des préfets au cours du dernier demi-siècle traduit l'organisation locale de notre pays.

Depuis l'avènement de la décentralisation, les réformes successives des missions préfectorales débouchent naturellement aujourd'hui sur la place assignée au représentant de l'Etat aux trois échelons déconcentrés par le décret du 16 février 2010 avec le renforcement continu du niveau régional.

En 1964, sont mises en place les conférences administratives régionales (CAR) destinées à favoriser la coopération interministérielle dans le ressort territorial ;

- les **décrets du 10 mai 1982** bouleversent les pouvoirs jusque là assumés par les préfets pour tirer les conséquences du transfert de pouvoir exécutif à l'autorité locale et de la suppression de la tutelle administrative et budgétaire ;

- les **réformes intervenues en 1992 puis en 2002** consacrent le rôle de direction du préfet de région dans les actions conduites au nom de l'Etat dans le ressort de sa circonscription administrative :

- accroissement du rôle de la CAR (notamment suivi de l'exécution des programmes nationaux ou communautaires intéressant son périmètre) ;
- institution du collège des chefs de service de l'Etat dans le département ;
- constitution possible entre services déconcentrés de pôles de compétences pour l'exercice d'actions communes ;

- le **décret du 20 octobre 1999** s'inscrit dans cette voie en confiant au préfet le soin d'arrêter l'organisation des services déconcentrés et en renforçant ses moyens dans la conduite d'actions communes à plusieurs services déconcentrés ;

- auparavant, la **loi d'orientation du 4 février 1995** sur le développement et l'aménagement du territoire a confirmé le rôle propre des sous-préfets ;

- le **décret du 29 avril 2004** renforce la place du préfet de région comme garant de l'unité et de la cohérence de l'action de l'Etat territorial ; il arrête le projet d'action stratégique de l'Etat (PASE) qui « *doit permettre d'améliorer la lisibilité des actions de l'Etat dans la région et de piloter l'adaptation des politiques nationales et communautaires aux enjeux territoriaux* » a rappelé à votre mission M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales.

Les pouvoirs des préfets de département sont élargis à la sécurité et à la protection des personnes ; ils arrêtent le PASE départemental qui complète le projet régional.

L'autorité du préfet sur les chefs de service est assise.

De nouveaux instruments de coopération interministérielle sont créés : les pôles régionaux de l'Etat ; le comité de l'administration régionale remplace la CAR.

(2) Le nouveau schéma préfectoral

Il vise d'abord à assurer la cohérence de l'action de l'Etat dans la circonscription régionale.

1. Le **préfet de région**, garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région, est responsable de l'exécution des politiques nationales et communautaires, sous réserve des compétences de l'agence régionale de santé (ARS).

- A ce titre, il a autorité sur le préfet de département dans la conduite des politiques publiques par le biais d'un pouvoir d'instruction ;

- Il dispose, en outre, d'un pouvoir d'évocation, pour une durée limitée, de tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale : dès lors, il prend les décisions correspondantes en lieu et place des préfets de département. Cette faculté ne peut pas être déléguée. Dans une instruction du 13 décembre 2010, le Premier ministre précise que « *l'autorité reconnue au préfet de région ne remet pas en cause la responsabilité première des préfets de département devant les ministres. A cet égard, les recours hiérarchiques contre les décisions des préfets de département continueront à être portés directement devant les ministres compétents.* ». Le préfet de région n'est donc pas une « instance d'appel » des décisions du préfet de département ;

- Il arrête la répartition des crédits des budgets opérationnels de programme (BOP) : ce pouvoir lui confère la capacité d'adapter les moyens mis à sa disposition aux enjeux territoriaux.

Cette régionalisation du cadre d'action de l'Etat territorial se situe dans la logique de la décentralisation, selon M. Yvon Ollivier, préfet honoraire, qui fut responsable en 2007 et 2008 d'un groupe d'audit au ministère de l'intérieur dans le cadre de la RGPP. Il considère la région comme « *le niveau pertinent de l'administration territoriale de l'Etat (...) car c'est celui notamment de la problématique de l'aménagement du territoire* »¹.

Lors de son audition, M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, a également souligné que « *la réforme de l'Etat tire enfin les conséquences de la décentralisation et de la répartition des compétences. Car malgré le vote des grands textes de décentralisation, tout le monde, y compris l'Etat, continuait à faire un peu tout.* »

2. Le **préfet de département** est confirmé dans sa responsabilité de mise en œuvre des politiques publiques « *au plus près des citoyens* ».

Le préfet Jean-Jacques Brot a observé que « *le département demeure un échelon de proximité indispensable : c'est là que s'adressent en premier lieu les élus, les chefs d'entreprises et les responsables associatifs* »².

La diversité des régions l'exige aussi : l'éloignement de la capitale régionale n'est pas que géographique ; il est également administratif, comme l'a relevé M. Yves Sarrand, directeur général des services du conseil général de Savoie et membre de l'association nationale des directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des régions et départements³ : l'« *interlocuteur naturel* » est alors le préfet de département.

Les responsabilités du préfet de département

Il est chargé de la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires dans le cadre fixé par le préfet de région tout en conservant ses missions propres.

Dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le département, il a seul la responsabilité de l'ordre public et de la sécurité des populations étendue au champ de la sécurité nationale⁴, du contrôle de légalité et de la police des étrangers. Ces missions régaliennes ne peuvent pas être l'objet du pouvoir d'évocation du préfet de région, non plus que les matières relevant de la compétence légale du préfet de département.

Désormais, le préfet de département a autorité sur le commandant du groupement de gendarmerie départementale dans le domaine relevant de ses compétences (ordre public et police administrative). Cet élargissement s'inscrit dans le rattachement de la Gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, le préfet dispose des moyens de l'ARS dans l'exercice de ses compétences sanitaire, de salubrité et d'hygiène publiques. En cas d'événement sanitaire pouvant constituer un trouble à l'ordre public, les services de l'agence sont placés pour emploi sous son autorité.

¹ Cf. audition du 9 mars 2011.

² Cf. audition du 11 mai 2011.

³ Cf. audition du 18 mai 2011.

⁴ La coordination de l'action des préfets de département dans ces domaines relève de zone de défense et de sécurité.

Si les institutions ne valent que par ce qu'en font les hommes, leur organisation est aussi un élément de leur succès. On peut considérer que le pilotage, par le préfet, des services de l'Etat est facilité par la réduction du nombre des directions départementales et l'éloignement des administrations centrales.

Le mode de gouvernance retenu au niveau régional peut également renforcer le rôle opérationnel du préfet. Ainsi, en région Provence-Alpes-Côte d'Azur ont été constitués certains « pôles experts régionaux » confiés :

- au préfet des Hautes-Alpes s'agissant de l'aménagement et du développement rural ;
- au préfet des Alpes de Haute-Provence sur l'énergie photovoltaïque ;
- au préfet du Var pour la gestion des déchets inertes et du bâtiment travaux publics (BTP) ;
- au préfet de Vaucluse sur l'exploitation du gaz de schiste ainsi que sur les questions de sûreté nucléaire ;
- au préfet des Alpes-Maritimes concernant les questions relatives au loup.

3. Le sous-préfet

« Le sous-préfet doit être Maître Jacques : il n'a pas tous les moyens à sa disposition mais doit pouvoir les mobiliser »¹.

Le sous-préfet se voit assigner une nouvelle mission, celle de contribuer au développement local. *« Concrètement, il s'agit de passer d'une administration de guichet à une administration de projet. La sous-préfecture doit apparaître, pour les élus locaux comme pour les services déconcentrés de l'Etat, comme la tête de pont de l'Etat territorial² »*. A ce titre, a précisé le ministre chargé des collectivités territoriales à votre mission, le sous-préfet doit *« veiller à ce que les collectivités locales disposent du concours des services régionaux et départementaux de l'Etat, particulièrement dans les zones rurales »*. C'est pourquoi des permanences des services déconcentrés non implantés dans l'arrondissement pourraient être organisées en sous-préfecture.

La directive nationale d'orientation des préfetures (DNO) 2010-2015 préconise donc la transformation des sous-préfectures en administrations de mission tournées vers le développement des territoires : *« « assemblée » des politiques publiques à l'échelle de l'arrondissement, garant de leur cohérence et animateur de la transversalité de l'Etat sur le territoire (...) le sous-préfet aura ainsi à développer ses interventions en matière d'ingénierie territoriale »*.

¹ Cf Audition de M. Daniel Canépa, préfet de la région d'Ile-de-France et président de l'association du corps préfectoral (23 mars 2011).

² Cf. M. Brice Hortefeux, alors ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, lors de l'inauguration de la nouvelle sous-préfecture de Saint-Malo, le 11 octobre 2010.

Le sous-préfet « développeur » doit aussi « se concentrer » sur la sécurité comme l'a rappelé, lors de son audition, le ministre chargé des collectivités territoriales.

Les missions du sous-préfet

Délégué du préfet dans l'arrondissement, le sous-préfet :

- veille au respect des lois et règlements et concourt au maintien de l'ordre public et de la sécurité des populations ;
- anime et coordonne l'action des services de l'Etat dans l'arrondissement ;
- participe à l'exercice du contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales.

Le préfet de région peut, avec l'accord du préfet du département, lui confier des missions particulières, temporaires ou permanentes, d'intérêt régional.

La compétence du sous-préfet n'a certes pas été bouleversée par les termes du décret du 16 février 2010 qui a, en ce qui le concerne, tiré les conséquences du pouvoir hiérarchique du préfet de région sur le préfet de département. Cependant, la centralisation du contrôle de légalité en préfecture altère le rôle du sous-préfet devenu simple courroie de transmission des actes prioritaires et resserré sur le conseil aux collectivités locales. Votre rapporteur y reviendra (cf. *infra*).

Relais des préfets du département et de la région, le sous-préfet doit être un animateur de réseau ainsi qu'y appelait le président de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur, lors de sa dernière assemblée générale le 1^{er} décembre 2010. Il soulignait l'importance, dans la pratique, d'assurer « *le positionnement des sous-préfets par rapport aux DDI* » afin de lui permettre d'assurer effectivement son rôle.

Les interlocuteurs de votre mission, s'ils ont généralement réclamé fermement le maintien des sous-préfectures, n'en ont pas contesté l'évolution fonctionnelle : « *s'il doit certainement évoluer dans ses missions et moderniser son mode d'action, il ne doit certainement pas disparaître* » a souligné l'ANEM (Association Nationale des Élus de la Montagne)¹.

b) La volonté de conforter l'unité territoriale de l'Etat

Le renforcement de la cohérence de l'action de l'Etat passe par celui de ses représentants dans les territoires.

(1) La consolidation de l'autorité préfectorale

Outre les prérogatives précédemment évoquées, on retiendra que le préfet doit être consulté sur toute proposition de nomination, affectation ou mutation concernant les chefs de services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat et de leurs adjoints. Il n'était, auparavant, qu'informé. Le nouvel article 30 du décret du 29 avril 2004 conforte sa qualité de chef des services déconcentrés dans sa circonscription.

¹ Cf. audition du 13 avril 2011.

Le **préfet**, représentant de l'Etat dans la circonscription, est assisté, chacun à son niveau, dans sa mission :

- au **niveau régional** :

par le comité de l'administration régionale (CAR). Cette structure regroupe :

- les préfets de département ;
- le recteur d'académie ;
- le directeur général de l'ARS ;
- les directeurs des six nouvelles directions régionales de l'Etat.

Le CAR est chargé d'élaborer la stratégie de l'Etat dans la région, y compris en matière budgétaire.

• Le **secrétaire général pour les affaires régionales** (SGAR), qui assiste le préfet de région dans l'exercice de ses fonctions, est renforcé tout à la fois dans son autorité et dans ses missions de gestion¹. Il assure la coordination interministérielle entre les politiques conduites par chacune des six nouvelles directions régionales (alimentation, agriculture et forêt ; culture ; environnement, aménagement et logement ; entreprises, concurrence et consommation ; travail et emploi ; jeunesse, sports et cohésion sociale ; finances publiques).

- Au **niveau départemental**, par le **collège des chefs de service de l'Etat** dans le département.

Les préfets de région et de département sont les **délégués territoriaux des établissements publics de l'Etat** comportant un échelon territorial sauf exceptions déterminées par décret en Conseil d'Etat.

c) Le renforcement de la mutualisation interministérielle des moyens de l'Etat

Dans ce cadre, le préfet de région exerce les prérogatives suivantes qui manifestent également son autorité sur celle du département :

- il arrête le schéma régional des mutualisations et le plan interministériel de gestion prévisionnelle des ressources humaines ;

- responsable de la stratégie immobilière de l'Etat dans la région, il définit les modalités d'application par les préfets de département des instructions reçues du ministre chargé du domaine de l'Etat et approuve ensuite les schémas pluriannuels de stratégie immobilière élaborés et proposés par les préfets de département ;

- il constitue les plateformes CHORUS partagées (application de gestion des crédits de l'Etat) des services placés sous son autorité.

¹ Cf. décret n° 2009-587 du 25 mai 2009.

d) Un complément indispensable du pouvoir de gestion du préfet de région

Le rôle renforcé des préfets de région dans la conduite, d'une part, des politiques publiques et, d'autre part, des services de l'Etat, appelle deux séries d'observations :

- **en premier lieu, l'éminence de leur fonction interministérielle ne conduit-elle pas à transférer leur gestion du ministère de l'intérieur au premier ministre ? Ce rattachement semblerait fonctionnellement logique** ; il ne saurait toutefois être envisagé que dans le strict respect de l'impartialité et du professionnalisme reconnus du corps préfectoral ;

- en second lieu, il apparaît indispensable d'adapter les procédures de gestion à la nouvelle organisation conduite par la RéATE. Votre mission fera des propositions dans ce sens.

2. Le maintien du réseau des sous-préfectures : des adaptations nécessaires ?

Echelon territorial de plus grande proximité, la sous-préfecture représente l'Etat au plus près des administrés.

a) Un échelon essentiel et nécessaire à conforter

Sa place déterminante sur le terrain a été rappelée devant votre mission d'information par le président de l'Association des maires de France (AMF), M. Jacques Péliissard : « *La gestion de proximité et le conseil sont des points importants. C'est pourquoi il me semble essentiel de maintenir un bon maillage de sous-préfectures. Le sous-préfet est le bon interlocuteur des communes concernant les actions de l'Etat ; et il lui revient de faire remonter les besoins.* »¹

Le réseau « *qui traduit la diversité démographique, géographique et économique des territoires* » est « *maintenu, sans que soient interdits des ajustements ponctuels, là où cela semble possible, dans le respect du principe d'accès au service public* » ; l'ancien ministre de l'intérieur, M. Brice Hortefeux, l'a assuré fermement en inaugurant la nouvelle sous-préfecture de Saint-Malo le 11 octobre 2010.

Devant votre mission, M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, a clairement indiqué que « *les sous-préfectures doivent être maintenues, sauf exception en cas de consensus local* » et qu'elles « *sont un représentant de l'État, proche des maires, des citoyens, des associations.* » Le ministre a souligné qu'« *à l'avenir, les sous-préfectures pourraient être les relais des politiques prioritaires de l'État.* » Il a fait valoir que « *très prisées par les élus, elles doivent réinventer leurs fonctions.* »

¹ Cf. audition du 23 mars 2011.

Pour votre mission, les collectivités territoriales sont surtout attachées au rôle du sous-préfet, comme **interlocuteur unique** et comme **facilitateur des projets** qu'elles mettent en œuvre, plus qu'aux missions que les sous-préfectures exerçaient jusque là et qui ont été transférées au niveau de la préfecture de département. C'est ce **rôle spécifique du sous-préfet** qu'il importe avant tout de réaffirmer.

Proposition n° 11 :

Affirmer le rôle du sous-préfet comme représentant interministériel, interlocuteur de proximité, conseil en ingénierie des collectivités territoriales et coordinateur dans l'arrondissement des unités territoriales des services déconcentrés de l'Etat.

Reste la question des moyens affectés aux sous-préfets : pour leur permettre d'assurer ce rôle irremplaçable aux côtés des élus, il leur faut disposer des moyens humains suffisants qui ont largement été entamés par l'application de la règle du « un sur deux ». En « bout de chaîne », les arrondissements ont souvent été excessivement appauvris, particulièrement en cadres : « *le sous-préfet demeure à la fois un interlocuteur et un vrai recours, mais il devrait avoir des collaborateurs plus spécialisés* » souligne le président de l'ANEM, M. Vincent Descoeur.¹

Comme la mission a pu le constater lors de son déplacement en Mayenne, les sous-préfectures devraient être principalement pourvues en agents de catégorie A pour répondre à l'évolution du rôle des sous-préfets qui appelle de nouvelles compétences.

Ce maintien n'interdit pas l'adaptation du maillage dense constitué par les 240 sous-préfectures pour tenir compte principalement de l'évolution démographique des territoires.

b) Des adaptations envisageables

A cette fin, plusieurs voies sont ouvertes.

En 2004², la procédure de modification des limites de l'arrondissement a été déconcentrée auprès du préfet de région sur proposition du préfet de département. A l'automne dernier, cinquante arrondissements ont ainsi été modifiés pour adapter leurs limites aux contours des bassins de vie ou au périmètre des structures intercommunales ou pour renforcer les arrondissements périphériques par rapport à l'arrondissement chef-lieu.

¹ Cf. audition du 13 avril 2011 précitée.

² Cf. art. 135 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Plus récemment, l'adaptation du réseau des sous-préfectures a été examinée dans le cadre de la RéATE dans l'objectif de mieux prendre en compte les évolutions de la société, des technologies et des missions de l'Etat : jumelages, conseillers d'administration, Maisons de l'Etat.

(1) Le jumelage de deux sous-préfectures

Cette formule consiste à attribuer à un même sous-préfet la responsabilité de la gestion de deux arrondissements voisins.

Expérimentée en Gironde pour les sous-préfectures de Blaye et de Libourne, elle maintient le chef-lieu d'arrondissement en « mutualisant » le délégué du représentant de l'Etat.

(2) Le maintien du poste mais un changement de titulaire : le conseiller d'administration

Cette réforme consiste à nommer à la tête de l'arrondissement un conseiller d'administration en lieu et place d'un sous-préfet.

Pour y accéder, ces fonctionnaires de catégorie A doivent justifier de 13 ans d'ancienneté au moins. Nommés pour une durée de 5 ans au plus, renouvelable une fois sur le même emploi, ils exercent les mêmes fonctions et disposent des mêmes compétences que les sous-préfets. Cependant, leur statut n'est pas équivalent puisque, notamment, ils ne disposent ni d'un logement, ni d'une voiture de fonction au titre des économies de fonctionnement.

Ce motif budgétaire soulève plusieurs questions au-delà de son caractère discriminant pour le titulaire du poste qui occupe les mêmes fonctions et assume les mêmes responsabilités que les autres sous-préfets d'arrondissement : quelle peut être l'économie réalisée sauf, pour l'Etat, à se défaire du bâtiment de la sous-préfecture qu'il convient en tout état de cause d'entretenir ? La privation de logement de fonction permet-elle d'assurer une permanence de l'Etat fiable ? Si l'ouverture de sous-préfectures aux conseillers d'arrondissement mérite d'être approuvée car il participe de l'accomplissement de parcours professionnels valorisants, il convient également, dans le même esprit, de ne pas les transformer injustement et absurdement, en sous-préfets « de catégorie inférieure ».

Aux termes du décret n° 2007-1488 du 17 octobre 2007 complété par l'arrêté du 20 mai 2008, 15 postes des 115 arrondissements répertoriés ont vocation à être occupés par un conseiller d'arrondissement. Les circonscriptions retenues sont présentées comme celles posant le moins de difficultés pour une première affectation en responsabilité territoriale.

Les sous-préfectures territoriales proposées aux conseillers d'administration

15 postes sont à pourvoir parmi une liste de 115 arrondissements, tous de 2^{ème} catégorie :

Mamers, La Flèche, Langon, Saint-Benoît, Molsheim, Romorantin-Lanthenay, La Trinité, Redon, Nantua, Chinon, Belley, Dole, Péronne, Thann, Coutances, Lunéville, Guebwiller, Marmande, Forcalquier, Fougères, Boulay-Moselle, Montmorillon, Vierzon, Oloron-Sainte-Marie, Saint-Gaudens, Yssingeaux, Mortagne-au-Perche, Sarlat-la-Canéda, Vervins, Pontarlier, Castelsarrasin, Château-Thierry, Vendôme, Millau, Saint-Amand-Montrond, Céret, Toul, Wissembourg, Montbard, Villefranche-de-Rouergue, Bayeux, Condom, Sarrebourg, Sedan, Parthenay, Neufchâteau, Gex, Issoire, Châteaudun, Sartène, Corte, Blaye, Lesparre-Médoc, Altkirch, Pamiers, Château-Gontier, Pithiviers, Thiers, Vire, Segré, Jonzac, Montdidier, Nogent-sur-Seine, Saint-Claude, Avallon, Saint-Jean-d'Angély, Figeac, Ribeaupillé, Lodève, Vitry-le-François, Loches, Ancenis, Louhans, Langres, Cosne-Cours-sur-Loire, Bagnères-de-Bigorre, Largentière, Commercy, Nontron, Saint-Jean-de-Maurienne, Limoux, Brioude, Gourdon, Bellac, Saint-Flour, Aubusson, Prades, Argelès-Gazost, Die, Nérac, Confolens, Mirande, Nogent-le-Rotrou, Rochechouart, Issoudun, Ussel, Rethel, La Châtre, Le Blanc, Briançon, Le Vigan, Bar-sur-Aube, Mauriac, Château-Salins, Château-Chinon, Ambert, Clamecy, Saint-Girons, Saint-Pierre (Martinique), Vouziers, Calvi, Sainte-Ménéhould, Florac, Castellane, Barcelonnette.

Aujourd'hui, seuls trois postes de sous-préfets sont occupés par un conseiller d'arrondissement : Boulay (Moselle), Montdidier (Somme) et Saint-Pierre (Martinique).

(3) La mise en place de Maisons de l'Etat

Ces structures sont conçues comme les antennes des préfectures -chargées notamment de la délivrance de titres et de l'accueil des étrangers- ainsi que des services déconcentrés de l'Etat au sein de certains arrondissements.

Leurs agents proviennent principalement des préfectures.

Elles peuvent résulter de la transformation de sous-préfectures situées à proximité du chef-lieu du département, impliquant la disparition des arrondissements correspondants.

Pour l'heure, un seul projet est en cours : une Maison de l'Etat devrait être créée à Boulogne-Billancourt en 2013, compte tenu d'importants aménagements immobiliers à réaliser dans des locaux actuellement occupés par la Gendarmerie et mis gracieusement à disposition par le département des Hauts-de-Seine.

Notons que ces Maisons de l'Etat soulèvent des appréciations divergentes : pour les uns, en effet, en milieu urbain dense à proximité du chef-lieu du département, elles peuvent remplacer les sous-préfectures en maintenant l'accueil du public ; pour d'autres, même si le chef-lieu n'est pas très éloigné, la sous-préfecture conserve son utilité en raison de son implication dans la politique de la ville.

Le ministre chargé des collectivités territoriales, M. Philippe Richert, a indiqué à votre mission qu'aucun autre projet n'était envisagé pour l'instant.

c) Une évolution inéluctable du réseau

Convenons que les objectifs de la RGPP conduisent nécessairement à examiner chacune des 240 sous-préfectures. Il ne suffit pas cependant d'afficher une présence symbolique de l'Etat. Les sous-préfets se sont vu, à juste titre, attribuer un rôle d'animation du territoire : il leur faut donc disposer des moyens de l'assumer effectivement.

Mais si la question de l'évolution du réseau des sous-préfectures ne saurait être taboue, elle doit, en tout état de cause, s'inscrire dans leur rôle primordial d'échelon de proximité. A cet égard, le maillage ne doit pas être examiné sous le seul angle démographique. Rappelons, avec force, comme l'a relevé le préfet Jean-Jacques Brot, que la présence de l'Etat « *demeure une garantie* » dans les territoires en difficulté. Ces difficultés, nous le constatons quotidiennement, peuvent résulter de l'affaiblissement des services publics dans des territoires ruraux et de l'isolement, en conséquence, de leurs habitants ; mais les grandes concentrations urbaines requièrent aujourd'hui plus que jamais une présence marquée de l'Etat pour offrir à leurs habitants un cadre de vie harmonieux.

Il convient, alors, au regard des spécificités locales, de s'interroger sur le niveau de service public requis par l'administration du territoire considéré. Votre rapporteur évoquera ultérieurement la question de la délivrance des titres.

Proposition n° 12 :

Evaluer le réseau des 240 sous-préfectures au regard des spécificités des territoires et du niveau de présence de l'Etat requis localement.

La réponse peut passer par l'une des formules mises en œuvre par le Gouvernement. Elle implique nécessairement la mise à disposition des sous-préfectures, des effectifs suffisants, notamment de fonctionnaires de catégorie A, pour leur permettre d'assurer cette fonction de conseil et de développeur territorial.

Aujourd'hui, le renforcement des équipes de la sous-préfecture passe par celle de la préfecture ; c'est le prix exigé par l'activation du concept nouveau de « sous-préfet-développeur » dans la logique RGPP. Un exemple : un cadre A de la préfecture de Vendée sera affecté au 1^{er} septembre prochain à la sous-préfecture des Sables-d'Olonne afin de lui permettre de renforcer sa mission d'ingénierie.

Si cette répartition heureuse des agents mérite d'être saluée, elle ne peut se concevoir que par un maintien suffisant, à la préfecture, de « matière grise ». La formation des agents, si elle est indispensable -et votre rapporteur approuve sur ce point l'action volontariste du ministère de l'intérieur- ne saurait, à elle seule, pallier l'hémorragie des effectifs.

« Pour nous, la présence de l'Etat dans ses sous-préfectures est primordiale. Nous avons besoin d'interlocuteurs incarnés » déclarait devant votre mission le président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), M. Vanik Berberian.¹

Quel qu'en soit le mode, c'est à l'aune de cette présence indispensable de l'Etat au plus près des collectivités qu'il faut apprécier le maillage des sous-préfectures.

3. Quel avenir pour les préfectures ?

La DNO 2010-2015 énumère les missions des préfectures, au nombre de huit :

- la permanence, la continuité de l'Etat et de sa représentation ;
- la garantie du fonctionnement de la vie démocratique, des libertés publiques et de l'expression des citoyens, y compris la délivrance des titres et la lutte contre la fraude ;
- la sécurité et la garantie de l'ordre public ;
- l'appui à la fonction d'arbitrage du préfet dans son rôle de garant de l'utilité publique ;
- les relations avec les collectivités territoriales et le contrôle de légalité ;
- le pilotage de l'action interministérielle et la coordination des politiques publiques ;
- la mise en œuvre des politiques d'immigration et d'intégration ;
- la régulation de la vie économique et sociale.

La loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a décidé un nouveau train de suppression de 100.000 emplois sur la période 2011-2013. Comment s'appliquera-t-il au ministère de l'intérieur qui n'en est pas exempté contrairement à la justice et à l'enseignement supérieur et la recherche ?

Alors que l'application du « un sur deux » dans les préfectures a déjà « atteint l'os » -ce constat a été confirmé à votre mission au cours de ses auditions et lors de ses déplacements-, comment la poursuivre sans affecter les fonctions éminentes qu'elles assument au nom de l'Etat ? N'oublions pas que depuis trois ans, 700 emplois sont, chaque année, supprimés dans les préfectures et sous-préfectures sur un total de 30.000 personnes.

D'après les données transmises à votre mission par le ministre de l'intérieur, les effectifs des préfectures ont diminué de 838 entre 2009 (29.247) et 2010 (28.409), soit - 2,86 %.

¹ Cf. audition du 30 mars 2011.

Notre collègue Michèle André, rapporteure spéciale de la mission *Administration générale et territoriale de l'Etat*, a noté –dans son rapport d'information consacré à la RGPP dans les préfectures- que si les fonctions support consentaient le plus gros effort à ces suppressions d'emplois, suivies des fonctions « titres et SIV » (29,7 %) et « contrôle de légalité » (22,3 %), elles occupaient « *des effectifs plus nombreux en préfecture que les deux autres métiers* ». Constatant que « *la grande majorité des préfectures connaît des problèmes pour mettre en œuvre les nouvelles réductions d'emplois en 2010* », elle considérait que « *la troisième vague de suppressions d'emplois, en 2011, se profile d'ores et déjà comme la plus pénible et la moins viable* »¹. Et après ?

Le ministre de l'intérieur, auditionné par la commission des finances du Sénat, le 1er juin dernier, a estimé que les préfectures n'en sont pas « à l'os » : « *des marges de manœuvre sont à attendre. Le déploiement en cours de certaines applications destinées à la distribution des titres marquera notamment une nouvelle étape dans l'automatisation des tâches en même temps qu'il améliorera la qualité du service rendu* ».

Dans cette voie, le groupe de travail sur les missions préfectorales, placé sous l'autorité du préfet Riffaut, devrait prochainement rendre ses conclusions, après avoir passé en revue les différentes tâches accumulées au fil du temps et apprécier leur utilité et leur mode d'exercice.

Mais quels que soient les gisements qui pourront être décelés par ces travaux, la question primordiale est celle de l'accomplissement par l'Etat de ses missions régaliennes et des moyens qu'il convient d'y affecter.

Les conclusions de la mission Riffaut permettront peut-être de décharger les agents de certaines tâches. Il est, en tout état de cause, indispensable de se poser la question des effectifs nécessaires à l'exercice des missions fixées aux préfectures dans des conditions satisfaisantes pour l'usager et la présence de l'Etat, gardien des principes de notre République.

¹ *Rapport d'information précité.*

Proposition n° 13 :

Etablir l'état des effectifs, dans chaque préfecture, catégorie par catégorie, ainsi que la liste des missions qui leur sont confiées.

4. Une réorganisation des services déconcentrés au bénéfice de l'échelon régional

Le renforcement des pouvoirs des préfets de région s'est accompagné d'une nouvelle organisation déconcentrée de l'État plus resserrée et plus intégrée, destinée à renforcer l'unité d'action de l'État, sur le modèle des « grands ministères » intersectoriels créés en 2007¹. Selon M. Daniel Canepa, préfet de la région Île-de-France et président de l'Association du corps préfectoral, cette réorganisation déconcentrée de l'État a pour objectif de « *passer d'une administration de guichet à une administration de matière grise* ».

La recherche d'unité et d'efficacité de l'organisation locale de l'État était déjà souhaitée en 2000, dans le rapport d'information de notre ancien collègue M. Michel Mercier². Des expérimentations de fusion de services déconcentrés ont été conduites ponctuellement au cours des années 2000 : on citera, pour mémoire, celle des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) avec les directions régionales de l'environnement (DIREN), débutée dès 2004, ou encore celle des directions départementales de l'équipement (DDE) avec les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), fusion légitimée par la proximité de leurs missions. Ainsi, les prémices de la RéATE sont antérieurs à la RGPP.

La réorganisation, bien qu'officiellement mise en place depuis le 1^{er} janvier 2010, n'est pas totalement achevée, en raison de l'importance des restructurations qui requièrent le temps nécessaire pour que les relations et les méthodes de travail soient définies et que les différents acteurs -administrations, collectivités, entreprises, administrés- apprennent à travailler dans ce nouvel environnement.

Les déplacements et les auditions organisés par votre mission ont permis de relever un certain nombre de dysfonctionnements qui altèrent les résultats escomptés en matière d'efficacité et de lisibilité recherchés par l'État. Mais la nouvelle organisation de l'État est également à l'origine d'améliorations substantielles dans la lisibilité et la cohérence de son action, ainsi que l'a précisé M. Jean-Marc Rebière, président du conseil supérieur de l'administration territoriale de l'Etat, « *le resserrement quantitatif s'est traduit par plus de cohérence et de réactivité* ».

¹ Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi ; Ministère du budget, des comptes sociaux, de la fonction publique et de la réforme de l'État ; Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

² Rapport d'information précité.

a) Une organisation déconcentrée de l'État autour d'un nombre réduit de nouvelles directions

La RÉATE a régionalisé la majorité des services déconcentrés de l'État, laissant au niveau départemental une organisation administrative plus légère. Le principe directeur de cette réorganisation est la réduction du nombre de directions, en raison du regroupement des anciens services existants.

Au **niveau régional**, l'organisation des services de l'État a été recomposée autour de huit grandes entités administratives intégrées contre une vingtaine auparavant. Dans chaque région métropolitaine, à l'exception de la région d'Île-de-France¹ qui bénéficie d'une organisation spécifique, les nouvelles directions régionales déconcentrées sont :

- une direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (**DIRECCTE**) ;
- une direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (**DRAAF**) ;
- une direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (**DREAL**) ;
- une direction régionale des affaires culturelles (**DRAC**) ;
- une direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (**DRJSCS**) ;
- une direction régionale des finances publiques (**DRFiP**) ;
- les services du Rectorat ;
- une agence régionale de santé (**ARS**).

Le tableau suivant présente, pour chaque nouvelle direction régionale, les anciens services déconcentrés dont elle est issue.

¹ Voir *supra*.

Les services déconcentrés régionaux avant et après la RGPP

Avant la RGPP	Après la RGPP
Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) ----- Direction Générale des Impôts (DGI)	Direction Régionale des Finances Publiques (DRFIP)
Direction régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP) ----- Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ----- Mission "concurrence" de la Direction régionale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DRCCRF) ----- Division développement industriel des DRIRE ----- Services de métrologie des DRIRE ----- Direction Régionale du Commerce Extérieur (DRCE) ----- Délégation Régionale du Tourisme (DRT) ----- Service du Délégué Régional au Commerce et à l'Artisanat (DRCA) ----- Chargé de Mission Régional à l'Intelligence Économique (CRIE)	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE)
Direction Régionale de l'Équipement (DRE) ----- Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) ----- Direction Régionale de l'Environnement (DIREN)	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)
Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF)	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF)
Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC)	
Direction Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS) ----- Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports (DRJS) ----- Direction Régionale de l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances (ACSé)	Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS)
Agences Régionales de l'Hospitalisation (ARH)	Agences Régionales de Santé (ARS)
Rectorat	

Chaque nouvelle direction régionale déconcentrée correspond globalement aux nouveaux périmètres ministériels, mis en place à partir de 2007. Seules deux d'entre elles font exception à ce schéma : les DIRECCTE et les DRJSCS qui sont sous la tutelle commune de deux ministères¹.

Les DIRECCTE

Les Directions régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE ou DIECCTE² Outre-mer³) sont issues de la **fusion de neuf anciens services déconcentrés de l'État**, relevant des anciens ministères de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, d'une part, et du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville, d'autre part, à savoir :

- les directions régionales et départementales de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle (DDTEFP et DRTEFP), qui ont intégré depuis janvier 2009 les services de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole, de l'inspection du travail des affaires maritimes ;
- les divisions développement industriel (DDI) et services métrologie des DRIRE ;
- la mission « concurrence » des directions régionales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DRCCRF) ;
- les délégations régionales du tourisme (DRT) ;
- les directions régionales du commerce et artisanat (DRCA) ;
- les directions régionales du commerce extérieur (DRCE) ;
- les chargés de mission régionaux à l'intelligence économique (CRIE).

La mise en place des DIRECCTE a notamment pour objectif, à travers le pilotage coordonné des politiques publiques de développement économique, de l'emploi, du travail et de la protection des consommateurs, de :

- permettre aux entreprises et aux acteurs socio-économiques de disposer d'un interlocuteur de l'État unique pour traiter des problématiques économiques et sociales ;
- proposer aux entreprises un accompagnement global et continu ;
- faciliter tous les aspects de la vie des entreprises à toutes les étapes de leur évolution.

Dans le cadre du deuxième comité de pilotage de la RGPP du 10 juillet 2008, les DIRECCTE ont été mises en place expérimentalement dans cinq régions (Aquitaine, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur) début 2009. Leur **création** a ensuite été **généralisée le 15 février 2010** à l'ensemble du territoire. Les DIRECCTE sont au nombre de 26 (une par région métropolitaine et dans chaque région d'outre-mer).

¹ Les DIRECCTE sont sous la double tutelle du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, et celui de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Les DRJSCS sont, quant à elles, sous la tutelle des ministères de la Jeunesse et des Sports et des Affaires Sociales.

² Directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

³ Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion.

Les champs d'intervention des DIRECCTE

Les DIRECCTE sont constituées autour de **trois pôles** correspondant à leurs trois champs principaux d'intervention¹ :

- le **pôle 3E « Entreprises, Emploi et Économie »** a pour champ de compétence le développement économique en faveur des entreprises et le développement de l'emploi et des compétences en faveur des salariés et des demandeurs d'emploi. Ses missions visent à soutenir la création, l'innovation et le développement des territoires ; développer les compétences des salariés dans le cadre d'une stratégie de croissance de l'activité et de l'emploi ; anticiper et accompagner les mutations économiques ; accompagner les jeunes, les demandeurs d'emploi et les personnes exposées aux risques d'exclusion du marché du travail, notamment en améliorant l'efficacité du service public de l'emploi ;

- le **pôle T « Politique du travail »** a pour mission l'application de la politique du travail, ce qui recouvre aussi bien le champ de l'inspection du travail que celui de l'amélioration de la qualité du travail et des relations sociales. Ce pôle est amené à assurer le respect du droit du travail (Inspection du Travail) ; promouvoir la qualité de l'emploi, améliorer les conditions de travail et la santé au travail ; appuyer le dialogue social et le développement de la représentation du personnel ; assurer la veille et le suivi des relations individuelles et collectives de travail ;

- le **pôle C « Concurrence, Consommation, Répression des fraudes et Métrologie »** a pour objectif le respect des règles relatives à la concurrence, à la protection économique, à la sécurité des consommateurs et à la métrologie légale, en assurant, participant, contribuant au bon fonctionnement et à la loyauté du marché, en détectant les pratiques susceptibles d'altérer le jeu de la concurrence (ententes, abus de domination, déséquilibre des relations interentreprises, etc.) ; en assurant la protection économique et la sécurité des consommateurs ; en veillant au respect de la législation et de la réglementation en matière de métrologie légale (instruments de mesure).

Au **niveau infrarégional**, les DIRECCTE s'appuient, dans la mise en œuvre de leurs missions relevant des pôles 3E et T, sur des **unités territoriales (UT) à périmètre départemental**, qui constituent le niveau de proximité des DIRECCTE pour les missions liées au contrôle de l'inspection du travail, à la mise en œuvre des politiques du travail et de l'emploi et à la contribution au développement économique sur les territoires.

Par ailleurs, les DIRECCTE travaillent en partenariat avec les directions départementales interministérielles (DDT et, selon les départements, DDCSPP ou DDCS et DDPP) sur les missions du pôle C (protection et sécurité des consommateurs, cohésion sociale) : les DIRECCTE sont chargées du pilotage de ces politiques tandis que les DDT assurent leur mise en œuvre au niveau départemental.

La **nouvelle administration départementale de l'Etat** s'organise, quant à elle, autour d'un schéma organisationnel plus resserré.

Outre les services de la préfecture et des sous-préfectures, tous les départements sont dotés de **directions départementales interministérielles (DDI)**, au nombre de deux ou trois selon l'importance démographique des départements. Créées le 1^{er} janvier 2010², elles relèvent du Premier ministre en raison de leur **organisation interministérielle** et sont placées sous l'autorité du préfet de département.

¹ Décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

² Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

La DDI commune à l'ensemble des départements est la **direction départementale des territoires (DDT)** dont la création a d'abord été expérimentée dans huit départements¹ dès 2007 avant sa généralisation en 2010. La DDT regroupe, en reprenant leurs missions en matière de politiques d'aménagement et de développement durables des territoires, les anciennes directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), de l'équipement (DDE) et les services « environnement » de la préfecture. Dans les départements littoraux², la DDT englobe également l'ancienne direction des affaires maritimes dont elle reprend les missions : la DDT prend alors le nom de direction départementale des territoires et de la mer (DDTM).

La deuxième DDI est la **direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP)**. Présente dans les 46 départements³ de moins de 400.000 habitants⁴, la DDCSPP reprend les compétences des anciennes directions départementales de la jeunesse et des sports (DDJS), des affaires sanitaires et sociales (DDASS) en matière d'affaires sociales, des unités départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (UDCCRF) et des services vétérinaires.

Dans les départements dont la population est supérieure à 400.000 habitants⁵ ou dont les circonstances locales en matière de cohésion sociale et de politique de la ville le justifient, les missions de la DDCSPP sont confiées à **deux structures** :

- une **direction départementale de la cohésion sociale (DDCS)**, dont la mission est d'affirmer le rôle d'animateur de l'État dans les domaines de la cohésion sociale, de la jeunesse, des sports, de la vie associative et de l'éducation populaire. Elle rassemble les personnels de l'ancienne DDJS, une partie de ceux des DDASS et les personnels des préfectures intervenant en matière d'accès au logement ou de politique de la ville ;

- une **direction départementale de la protection de la population (DDPP)**, qui rassemble les compétences techniques, scientifiques, juridiques et économiques dont dispose l'État pour assurer ses fonctions d'information, de

¹ Ariège, Aube, Cher, Loir-et-Cher, Lot, Yvelines, Territoire de Belfort et Val-d'Oise.

² Soit 22 départements : Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Calvados, Charente-Maritime, Côtes-d'Armor, Finistère, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Gironde, Hérault, Ille-et-Vilaine, Landes, Loire-Atlantique, Manche, Morbihan, Nord, Pas-de-Calais, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales, Seine-Maritime, Vendée, Var.

³ Hors Île-de-France.

⁴ Circulaire du Premier ministre du 31 décembre 2008 sur l'organisation départementale de l'État. Toutefois, le seuil de 400.000 habitants fixé par cette circulaire a autorisé certaines dérogations. En Eure-et-Loir, dont l'importance démographique permet la création de trois DDI, le choix a été fait de n'en créer que deux, afin d'éviter une trop petite direction départementale de la cohésion sociale.

⁵ Soit 42 départements hors Île-de-France : Ain, Aisne, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Calvados, Charente-Maritime, Côte-d'Or, Côtes-d'Armor, Drôme, Eure, Finistère, Gard, Haute-Garonne, Gironde, Hérault, Indre-et-Loire, Isère, Loire, Loire-Atlantique, Loiret, Maine-et-Loire, Manche, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Moselle, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales, Bas-Rhin, Rhône, Saône-et-Loire, Sarthe, Haute-Savoie, Seine-Maritime, Somme, Var, Vaucluse, Vendée, Vienne.

prévention et de contrôle dans le domaine de la protection des populations. Elle est issue du rapprochement des personnels de la direction départementale des services vétérinaires et ceux en charge de la répression des fraudes.

Aux deux (ou trois) DDI s'ajoutent les **trois unités territoriales (UT)** de directions interministérielles régionales, qui remplacent certaines anciennes structures départementales :

- l'**UT de la DIRECCTE**, composée essentiellement de l'ancienne direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ;

- l'**UT de la DRAC**, qui succède au service départemental de l'architecture et du patrimoine (SDAP) ;

- l'**UT de la DREAL**, composée de l'ex-subdivision de la direction régionale de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

Leur existence permet aux ministères concernés de conserver un réseau départemental qui leur soit propre et de maintenir plus d'autonomie vis-à-vis du préfet de département. Elles dérogent ainsi à la règle générale d'intégration des services départementaux au sein des nouvelles directions départementales intégrées que sont les DDI.

Ces structures se superposent, dans les départements chefs-lieux de région, aux directions régionales dont elles dépendent. Votre mission a pu constater qu'à Orléans, coexistent la DREAL et son UT qui ne sont d'ailleurs pas regroupées dans le même bâtiment administratif. C'est pourquoi votre mission estime, pour des raisons de simplification, que les UT existantes dans les départements chefs-lieux de région, devraient être fusionnées avec leurs directions régionales, sur le modèle opéré il y a une dizaine d'années entre les DRA et DDA dans les chefs-lieux de région.

Proposition n° 14 :

Fusionner les unités territoriales avec leurs directions régionales dans les départements chefs-lieux de région.

Enfin, chaque département est également doté d'une délégation départementale de l'agence régionale de santé (ARS), l'inspection d'académie, la direction départementale des finances publiques (DDFiP) et les services chargés de la sécurité intérieure.

L'adaptation de la nouvelle organisation déconcentrée de l'État aux spécificités de l'Île-de-France

Les nouveaux services déconcentrés de la région et des départements d'Île-de-France ont été mis en place le 1^{er} juillet 2010 en raison des spécificités socio-économiques de ce territoire.

Des textes spécifiques régissent l'organisation et les missions des services de l'État dans la région et les départements d'Île-de-France¹. L'organisation retenue pour la région Île-de-France, opérationnelle depuis le 1^{er} juillet 2010, reprend en grande partie l'organisation s'appliquant à l'ensemble du territoire métropolitain, tout en prenant en compte les spécificités du territoire francilien qui ont légitimé certaines adaptations, comme l'a rappelé M. Daniel Canepa, lors de son audition devant votre mission.

Au **niveau régional**, une partie de l'administration déconcentrée de l'Île-de-France est identique à celle mise en place sur le territoire métropolitain, telles que :

- la direction régionale des finances publiques (DRFiP) ;
- la direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;
- la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ;
- l'agence régionale de santé (ARS) ;
- les rectorats.

En revanche, les missions exercées par les trois autres directions (DRAAF, DREAL et DRJSCS) font l'objet d'une organisation particulière, destinée à tenir compte de la spécificité sociodémographique des départements de la petite couronne. Ainsi, la région d'Île-de-France n'est pas dotée de DREAL dont le champ est, selon les termes de M. Daniel Canepa, « *un peu excessif* ». En outre, en raison de l'extrême urbanisation du territoire, les directions régionales sont également interdépartementales pour les trois départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne).

Sont mises en place :

- une direction régionale et interdépartementale de l'alimentation et de l'agriculture d'Île-de-France (DRIAAF-IF), qui exerce les missions départementales en matière d'agriculture ;
- une direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France (DRIHL-IF). Alors que, au niveau national, prime la logique de l'articulation entre urbanisme et construction de logements par le biais des DREAL, la DRIHL reprend les missions liées à l'accès au logement auparavant assumées par les DDASS et DDE, en raison de la spécificité et de l'importance de la question du logement en Île-de-France ;
- une direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), qui exerce les compétences dévolues des DRJSCS sur le reste du territoire, à l'exception de celles liées au logement et à l'hébergement qui relèvent de la DRIHL-IF ;
- une direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France (DRIEA-IF), qui exerce les politiques d'équipement et d'aménagement à l'échelle du Grand Paris ;

¹ Décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans la région et les départements d'Île-de-France ; Circulaire du Premier ministre du 27 juillet 2009 sur l'organisation de l'administration départementale de l'État en Île-de-France.

- une direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Île-de-France (DRIEE-IF), créée pour répondre aux problématiques de développement durable et de maîtrise énergétique.

A ces nouvelles directions s'ajoutent, sur le modèle qui prévaut sur l'ensemble du territoire, l'Agence Régionale de Santé (ARS) et les services des Académies et rectorats.

La particularité de l'organisation déconcentrée au niveau régional est également visible au **niveau départemental**.

Pour les départements de la grande couronne (Yvelines, Essonne, Val-d'Oise et Seine-et-Marne), s'applique l'organisation déconcentrée départementale de droit commun des départements de plus de 400.000 habitants, avec la création des trois directions départementales interministérielles.

Pour les départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne), sont également créées trois directions départementales interministérielles : toutefois, la direction départementale de la cohésion sociale de ces départements n'exerce pas les missions liées à l'hébergement et au logement qui sont assurées par la DRIHL-IF.

Pour le département de Paris, par dérogation au droit commun s'appliquant sur le reste du territoire métropolitain, la direction départementale de la protection des populations (DDPP) est placée sous l'autorité du préfet de police tandis que la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) relève de l'autorité du préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris.

b) La spécificité de l'organisation de l'Etat Outre-mer

Les objectifs de la RéATE ont également été adaptés aux spécificités locales Outre-mer, avec une distinction entre les collectivités d'Outre-mer et les régions et départements d'Outre-mer. La nouvelle organisation déconcentrée de l'État dans ces territoires est mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2011.

S'agissant de la Nouvelle-Calédonie et des collectivités d'Outre-mer de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna, l'organisation des services de l'État est adaptée à la répartition spécifique des compétences entre l'État et les collectivités et tient compte du degré d'autonomie dont jouissent ces collectivités.

S'agissant des DOM, rappelons que la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer¹ regrettait que, malgré les particularités et la grande diversité de situation entre les DOM, « *l'État y a reproduit, le plus souvent, le même schéma d'organisation que celui retenu pour les départements métropolitains* ». C'est pourquoi l'application de la RéATE dans ces territoires était considérée par la mission comme « *l'occasion de repenser l'organisation administrative* » dans ces territoires, afin de substituer, à l'éparpillement de structures de tailles et de

¹ Rapport d'information n° 519 (2008-2009) de M. Éric Doligé, fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, présidée par M. Serge Larcher.

missions différentes, « *impliquant une importante activité de coordination interservices au détriment des activités de pilotage et de conception, une organisation reposant sur des périmètres de compétence correspondant aux missions des ministères dans l'organisation gouvernementale* ».

Aussi, pour les régions et départements d'Outre-mer, deux principes ont gouverné la réorganisation des services déconcentrés de l'État :

- le maintien de l'organisation fusionnée des services régionaux et départementaux ;

- la mise en place d'une organisation destinée à répondre avec plus d'efficacité et de réactivité aux demandes exprimées dans ces territoires, conformément aux conclusions du conseil interministériel de l'Outre-mer du 6 novembre 2009.

Ainsi, six directions ont été créées, exerçant des missions aussi bien au niveau régional qu'à l'échelon départemental :

- la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ;

- la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;

- la direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ;

- la direction de la mer ;

- la direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ;

- la direction des affaires culturelles.

S'y ajoutent l'agence régionale de santé (ARS), les services du rectorat ainsi que la direction des finances publiques (DFiP).

La mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer avait également insisté sur le fait que l'autonomie institutionnelle dont jouissent les DOM ne doit pas s'accompagner d'un désengagement de l'État mais doit, au contraire, **s'accompagner d'une administration recentrée sur des fonctions d'assistance juridique et de contrôle de légalité des actes administratifs des collectivités** : « [...] *l'exercice plein et entier par l'État de ses prérogatives, d'autant plus si elles sont resserrées dans les domaines régaliens, n'est en tout état de cause pas inconciliable avec l'octroi d'une plus grande autonomie normative et financière des DOM* ». Votre mission partage pleinement ce constat et souhaite réaffirmer, à l'instar de nos collègues, la proposition n° 7 de la MCI sur les DOM.

Proposition n° 15 :

Accompagner l'autonomie accrue des DOM par un renforcement des fonctions d'expertise et de contrôle de l'administration déconcentrée.

Le renforcement des fonctions d'expertise et de contrôle de l'administration déconcentrée de l'État dans les DOM nécessite également une **politique d'affectation de personnels de l'État adaptée**. Comme le rappelle la Mission d'information sur les DOM, « *l'exercice de l'activité administrative outre-mer peut en effet s'avérer bien différente de la métropole* », en raison d'un contexte historique, culturel et juridique très éloigné de celui du territoire métropolitain. C'est pourquoi, à l'instar de la proposition n° 8 de la mission Outre-mer, il est nécessaire de mettre en place une politique de formation adaptée pour les agents de l'État souhaitant poursuivre leur carrière dans ces territoires, afin de les sensibiliser aux particularités juridiques et opérationnelles des DOM.

Proposition n° 16 :

Mettre en place une véritable formation des agents de l'administration de l'État, avant leur affectation dans les DOM, sur les spécificités juridiques et opérationnelles de ces territoires.

Lors de son audition, Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'Outre-mer, a précisé que la RéATE Outre-mer a été l'occasion d'ouvrir 50 nouveaux postes avec la volonté de promouvoir les ultramarins ; 7 d'entre eux ont été pourvus. La ministre souhaite également que soit menée à bien d'ici la fin de l'année, la transformation de l'indemnité particulière de sujétion et d'installation qui visait à rendre plus attractifs les postes de fonctionnaires en Guyane, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, en une indemnité de sujétion géographique limitée à la Guyane et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

c) Un bilan en demi-teinte à nuancer

(1) Un sentiment d'abandon lié à un bousculement des habitudes

Tout changement impliquant de profonds bouleversements dans les relations professionnelles et les habitudes de travail, le passage d'une organisation déconcentrée ancienne à une nouvelle structuration des services de l'État nécessite un **temps d'adaptation** qui peut être plus ou moins long selon les acteurs concernés. Cette période de « l'entre-deux » génère, comme votre mission l'a constaté à de nombreuses reprises, un certain malaise auprès des élus locaux, notamment les maires ruraux, à travers un **sentiment d'abandon**. Celui-ci est lié à la régionalisation de la majorité des services déconcentrés qui conforte l'**impression d'éloignement de l'État**, notamment pour les territoires ruraux ou de montagne isolés des chefs-lieux de région.

Ce sentiment d'éloignement des services de l'État est considéré comme la raison principale de l'**allongement des démarches administratives** pour les élus locaux, qui rencontrent des difficultés pour obtenir des réponses techniques, connaître l'état d'avancement de leur projet ou pour la réalisation

de certains plans, tels que les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI). La **diminution des effectifs**, constatée dans les préfetures, sous-préfetures et les nouvelles directions départementales interministérielles, est également souvent invoquée pour expliquer cette impression d'abandon. Les élus locaux rencontrent des difficultés, compte tenu des réorganisations, pour identifier un interlocuteur capable de répondre à leurs interrogations et leur fournir une information de qualité.

La combinaison de l'éloignement géographique des directions déconcentrées et de la diminution de leurs effectifs contribue à la **perte de compétences et de connaissance du terrain**. M. Vincent Descoeur, président de l'ANEM¹, estime en effet que la régionalisation des services déconcentrés de l'État est synonyme d'une **perte de compétences**. En d'autres termes, la région, en tant que circonscription de l'État, apparaît comme un échelon trop éloigné des préoccupations locales et de la connaissance de terrain.

S'il convient de ne pas généraliser ce constat à l'ensemble des nouvelles directions déconcentrées, l'**exemple de la DREAL** apparaît le plus emblématique. Pilote unique des politiques publiques de développement durable, la DREAL a pour mission d'instaurer une approche transversale de celui-ci en région, conformément aux dispositions des deux « Grenelle de l'environnement ». Ainsi, leurs compétences nécessitent une connaissance de terrain précise que ne permet pas leur éloignement géographique particulièrement dans les régions les plus étendues, telles que Midi-Pyrénées ou Languedoc-Roussillon. En outre, les déplacements des agents des services des DREAL sont coûteux et générateurs de CO₂ alors qu'ils « *œuvrent pour le ministère en charge de la qualité de l'air et des transports* »² !

M. Jean-Jacques Brot, préfet de Vendée, a également illustré l'**inadaptation des DREAL aux problématiques de terrain** et a rappelé l'importance de la proximité pour apporter des réponses adaptées aux spécificités locales. Dans le département de la Vendée, quarante équivalents temps plein (ETP) ont été transférés de la DDTM de Vendée vers la DREAL des Pays-de-la-Loire en application de la RéATE. A la suite de la tempête Xynthia, la DREAL a renvoyé vers la DDTM quelques ingénieurs afin de permettre la préparation des plans d'hiver, en raison de l'urgence de la situation et de son manque de moyen. M. André Marcon, président de l'ACFCI, a indiqué à votre mission que le bilan des relations avec les DREAL apparaissait mitigé, ces dernières n'étant plus centrées sur des missions opérationnelles comme auparavant.

Ce besoin de proximité a clairement été exprimé lors des déplacements de la mission. Dans le département du Lot, notre collègue Gérard Miquel, président du conseil général, a ainsi fait valoir que les agents

¹ *Audition du 13 avril 2011* : « l'excessive régionalisation des services publics entraîne l'éloignement des centres de décision et des compétences ».

² *Question écrite n° 17569 de M. Gérard Bailly (Jura – UMP), publiée dans le JO Sénat du 17/03/2011 – page 628. 13^e législature.*

de la DREAL interviennent sur des dossiers concernant des équipements classés qu'ils connaissent mal du fait de leur éloignement géographique. La RÉATE débouche ainsi sur une **perte de proximité** et des **décisions moins pertinentes** de la part des agents de l'Etat.

La DREAL ne peut pas être simplement une **instance de programmation** au niveau régional, **éloignée des réalités du terrain**. Elle doit au contraire être en prise directe avec les **besoins des territoires** dont elles doivent avoir une connaissance **fine et concrète**. Les travaux de votre mission ont malheureusement mis en évidence une **déconnexion** légitimement très mal ressentie par les collectivités territoriales.

C'est pourquoi votre mission propose une « **redépartementalisation** » de cette direction en raison de ses compétences qui nécessite une proximité d'action, source d'efficacité, de cohérence et de gains de temps. Rappelons que les DREAL disposent d'une unité territoriale (UT) dans chaque département, dont les missions se limitent toutefois à celles auparavant assumées par l'ex-subdivision de la direction régionale de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Les missions des UT des DREAL pourraient être élargies à l'ensemble du secteur de compétences de la direction, en ne gardant au niveau régional qu'une compétence d'appui et les ressources nécessaires pour les problématiques régionales et spécifiques.

Proposition n° 17 :

Renforcer l'échelon départemental des DREAL en élargissant les missions des unités territoriales à l'ensemble des missions de ces dernières, et laisser au niveau régional les fonctions-support.

Par ailleurs, la mission a pu constater que l'autorité hiérarchique du préfet de région sur les DREAL, pourtant affirmé par les textes réglementaires, était inégalement admise dans la pratique. Elle juge nécessaire que ce lien hiérarchique soit clairement réaffirmé.

Proposition n° 18 :

Affirmer, conformément aux dispositions réglementaires en vigueur, l'autorité hiérarchique du préfet de région sur les DREAL.

(2) Un renforcement des contrôles non lié à la RGPP

Le sentiment d'abandon de l'État ressenti par les élus locaux est toutefois **contrebalancé par l'omniprésence** dénoncée des services déconcentrés à travers le **renforcement de contrôles tatillons** qui ne se

justifient pas toujours, au détriment des missions de conseil. Le rapport d'étape de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales¹ dénonçait déjà cette conséquence de la nouvelle organisation déconcentrée de l'État. C'est pourquoi les associations nationales d'élus entendues par votre mission « *regrettent le manque de confiance* » des services de l'État à leur égard et souhaitent que la fonction de conseil des directions territoriales de l'Etat soient maintenues, et même renforcées, pour les petites collectivités rurales.

Cette perception semble néanmoins davantage liée à l'**alourdissement des normes réglementaires** auxquelles sont soumises les collectivités territoriales qu'à l'application de la RGPP *stricto sensu*. La « *maladie de la norme* »² qui pèsent sur les élus locaux s'explique en effet, comme le rappelle notre collègue M. Claude Belot, par « *l'atomisation du pouvoir prescriptif* » et par « *l'extrême diversité des secteurs concernés* », et non par la réorganisation des services de l'État. C'est pourquoi notre collègue, M. Eric Doligé, a été chargé par le Président de la République d'une mission sur la révision des normes pesant sur les collectivités. Il a rendu ses conclusions et ses 268 propositions le 16 juin 2011 dans lesquelles il propose de changer en profondeur la « *culture normative de l'Etat* ».

(3) L'identification progressive des nouveaux interlocuteurs

Les déplacements organisés par votre mission ont permis de constater que la nouvelle organisation locale de l'État avait permis, selon les personnes rencontrées, une meilleure coordination et une lisibilité renforcée de l'action de l'État. M. Daniel Canepa a estimé, devant votre mission, que la RéATE est plutôt un succès, en raison de l'adaptation de l'organisation déconcentrée de l'État aux spécificités des territoires.

M. Jean-François Roubaud, président de la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME), s'est déclaré satisfait de la mise en place des DIRECCTE, qui permet aux entreprises de bénéficier d'un guichet unique pour l'ensemble de leurs questions liées au respect de la concurrence et de l'application du droit du travail, ce qui est source de gain de temps dans leurs démarches administratives. M. André Marcon, président de l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie (ACFCI) a également indiqué à votre missions que les chambres consulaires entretiennent d'excellentes relations avec les DIRECCTE. Les déplacements de votre mission dans le Loiret et en Mayenne ont permis de confirmer le bilan positif des DIRECCTE pour les acteurs du monde économique.

Toutefois, les élus locaux et les usagers rencontrent encore des **difficultés d'identification des services ou des interlocuteurs** compétents sur un sujet particulier. Lors du déplacement de votre mission dans le Loiret,

¹ Rapport d'information précité.

² Rapport d'information n° 317 (2010-2011) de M. Claude Belot, fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Mme Gisèle Kessler, présidente de l'UFC 45, a expliqué à votre mission les difficultés rencontrées par les consommateurs pour identifier les nouveaux services ayant remplacé l'ancien service de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (CCRF), dont les missions sont aujourd'hui réparties entre la DIRECCTE pour la partie « concurrence et la répression des fraudes », et la DDPP ou DDCSPP pour la partie « consommation ».

Ainsi, un maire du Puy-de-Dôme constate-t-il qu'« *en raison du manque de personnel dans les services préfectoraux, il faut être particulièrement motivé pour trouver à tout prix le bon interlocuteur. Un vrai jeu de piste qui frise l'enquête.* »

Face à ce constat, les préfetures ont mis en place des dispositifs de communication destinés à informer et sensibiliser les différents usagers des services publics à la nouvelle organisation de ces derniers. Ainsi, selon les informations fournies par M. Jean-Jacques Brot, préfet de Vendée, à votre mission, la communication de la préfecture de Vendée s'est articulée autour :

- d'interventions ciblées auprès des partenaires habituels de l'État : communes à l'assemblée générale des maires, entreprises à l'occasion des sessions des trois chambres consulaires mais aussi les CAF ;
- de la mise à disposition du public de dépliants en libre service aux guichets des différentes administrations déconcentrées de Vendée ;
- de la mise en ligne sur le site Internet de la préfecture d'un dépliant de présentation ;
- de communiqués de presse et d'une présentation à la presse de la réforme et de ces incidences dans le département.

Ces démarches, également organisées dans le Loiret, sont appréciées par les personnes rencontrées lors des divers déplacements de votre mission. C'est pourquoi, face aux difficultés rencontrées par certains élus ou usagers, votre mission juge nécessaire de poursuivre ces opérations de communication **auprès des différents usagers**, afin de surmonter les réticences et craintes liées à la restructuration des services déconcentrés.

Comme l'a indiqué M. Olivier Dussopt, vice-président de l'Association des Petites Villes de France (APVF) devant votre mission, il faut laisser aux acteurs concernés par la réforme –élus locaux et nouveaux services de l'État– le temps de travailler ensemble et de définir leurs relations dans le cadre de cette nouvelle configuration initiée par la RéATE.

5. Les procédures de gestion des crédits et des ressources humaines : une logique inaboutie

Alors que la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) était entrée en vigueur depuis 2006, les mesures préconisées par la RGPP et la RéATE ont constitué une difficulté supplémentaire pour les gestionnaires dans les services déconcentrés. Les agents ont dû **mener deux réformes majeures de front**.

Dans ce contexte, on peut s'interroger sur l'articulation de la RéATE avec les nouvelles pratiques de gestion dans les services déconcentrés. D'une manière générale, il apparaît difficile de **concilier la logique verticale par ministère, traditionnelle et encore largement portée par la LOLF, et la logique horizontale interministérielle, requise par la mise en œuvre de la RéATE**.

L'analyse qui suit s'appuie non seulement sur les auditions et les déplacements de votre mission mais aussi sur les conclusions du rapport n° 2706 « *LOLF et réformes de l'Etat : complémentarité ou contradiction ?* » de la mission d'information sur la LOLF (MILOLF) de l'Assemblée nationale (7 juillet 2010).

a) Les difficultés provenant d'une multiplicité d'interlocuteurs

L'un des écueils auxquels sont confrontés les responsables des directions régionales réside dans la multiplicité de leurs interlocuteurs en matière budgétaire et notamment s'agissant de la gestion des effectifs. **Par exemple, la direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) est soumise à quatre plafonds d'emplois**. Ces derniers ne sont, par ailleurs, pas fongibles entre eux.

De même, **les directions interdépartementales ministérielles (DDI) doivent, en règle générale, s'adresser à deux ou trois responsables de budgets opérationnels de programme¹**. La direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) se trouve même soumise à une contrainte encore plus forte puisqu'elle peut dialoguer avec cinq responsables de budget opérationnel de programme (RBOP)².

¹ Le budget opérationnel de programme (BOP) regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) ou pour un territoire (une région, un département ...). Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associé à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultats.

² Le responsable de budget opérationnel de programme (RBOP) concourt à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme, sous l'autorité du ministre. Il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun de ses services, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de ces services.

Une telle multiplicité ne va pas sans poser des difficultés très concrètes en matière d'**harmonisation budgétaire**. Par exemple, les dépenses prises en compte pour le calcul des dotations de fonctionnement courant ne sont pas identiques selon les programmes.

b) La complexité des modes de gestion dans le domaine des ressources humaines

Au niveau régional, les affectations des personnels dans les services sont confrontées à des contraintes particulières. Il n'est pas rare qu'un directeur doive d'abord tenir compte de la mission sur laquelle est affecté l'agent avant d'examiner son profil, sa compétence ou son adéquation au poste. Un tel biais n'est pas sans conséquence sur l'optimisation de la gestion des ressources humaines en services déconcentrés.

Lors de son déplacement dans le département du Nord, l'attention de la mission a été appelée sur l'absence de fongibilité qui fige les situations et empêche les redéploiements.

Au niveau départemental, d'autres difficultés sont rencontrées s'agissant toujours de la gestion des ressources humaines. En particulier, la gestion statutaire ne relève pas de calendrier ou de règles identiques pour les commissions administratives paritaires statuant sur les demandes de mutation, pour les règles d'avancement ou encore pour la définition du temps de travail. De même, il peut arriver que celui préconisant une formation pour un agent en DDI ne soit pas celui qui en supporte la charge financière. Un tel état de fait peut être à l'origine de freins ou de dérives dans le domaine de la demande de formation.

Ainsi, lors de son déplacement en Mayenne, la mission a pu notamment faire le constat que le préfet de département ne dispose pas de la latitude nécessaire dans la prise de décision, ce qui **entrave sa réactivité**.

Au total, **la gestion des ressources humaines dans les services déconcentrés se révèle plutôt rigide**. Alors que l'optimisation de la gestion des effectifs appellerait une approche horizontale « inter-directions », celle-ci est rendue difficile, voire impossible, du fait de la prédominance d'une gestion encore trop cloisonnée par ministère. Concrètement, il apparaît difficile de faire jouer la mobilité des agents entre des directions dépendant de ministères différents.

Pourtant, **en période de contraction des effectifs du fait de la RGPP et de la règle du « un sur deux », un impératif de gestion réside dans une plus grande mobilité des personnels**, afin de trouver la meilleure adéquation entre les besoins et les disponibilités.

Afin d'optimiser l'emploi des moyens humains et d'appliquer de manière différenciée la règle du « un sur deux » en fonction des besoins réels des services, votre mission estime nécessaire d'abaisser les barrières statutaires qui brident une gestion des ressources humaines pro-active. En conséquence, elle considère nécessaire de mettre en place un véritable **statut unifié d'agents territoriaux placés sous l'autorité du préfet de**

région. En unifiant les différents statuts, tout en tenant compte de la situation individuelle des agents, de la souplesse serait donnée dans la gestion des effectifs et dans leur répartition entre les directions et les services déconcentrés.

Proposition n° 19 :

Donner plus de marges de manœuvre aux préfets de région dans le domaine de la gestion des ressources humaines à travers un statut unifié d'agents d'administration territoriale.

c) Une autonomie réduite pour les gestionnaires au niveau déconcentré

Soumis à de fortes contraintes budgétaires dans un contexte de crise des finances publiques, les responsables de programme sont conduits, par prudence, à « **flécher** » les **crédits** qu'ils délèguent aux RBOP. Cette pratique du « fléchage » n'est certes pas nouvelle, mais on aurait pu espérer que la LOLF permettrait d'y mettre un terme. Or, tel n'est pas le cas pour l'heure.

Sans être à l'origine de cette pratique malheureusement traditionnelle, la RÉATE n'a pour l'instant pas permis de lever cet obstacle qui **réduit considérablement les marges de manœuvre des gestionnaires au niveau déconcentré.**

Le « fléchage » des crédits réduit fortement la possibilité de recourir à la fongibilité, mécanisme pourtant explicitement permis par la LOLF et même encouragé dans l'esprit de ce texte en vue de redonner des marges de manœuvre aux services. De plus en plus contraints, les budgets alloués sont aussi actuellement **de plus en plus rigides.**

Afin de remédier à ce travers pouvant se révéler décourageant pour les gestionnaires, la MILOLF de l'Assemblée nationale a d'ailleurs préconisé dans son dernier rapport de « *prohiber, par une circulaire du Premier ministre, le « fléchage » des crédits déconcentrés depuis le niveau central* ». Votre mission partage cette position.

Proposition n° 20 :

Mettre fin au « fléchage » des crédits qui interdit l'optimisation des moyens budgétaires au niveau régional.

Par ailleurs, votre mission estime indispensable de redonner sa pleine mesure à l'ambition initiale de la LOLF de **favoriser une plus grande interministérialité dans la gestion des missions et des programmes budgétaires.** En effet, ainsi que l'a exposé M. Daniel Canepa, préfet de la

région d'Île-de-France et président de l'association du corps préfectoral, devant votre mission¹, « *le maintien d'une organisation verticale pose effectivement difficulté aux préfets de région* ».

Cette ambition doit pouvoir trouver son expression au niveau déconcentré avec **la création d'un programme budgétaire territorial** (décliné en un BOP territorial pour chaque région) regroupant une partie des crédits abondant actuellement les enveloppes gérées par les RBOP placés sous l'autorité du préfet de région. En restaurant les marges de manœuvre budgétaires du préfet de région, ce programme et ce BOP territoriaux contribueront à redonner un contenu concret à la notion d'interministérialité au niveau déconcentré. Sa mise en œuvre serait rendue « opérationnelle » du point de vue de l'architecture budgétaire actuelle grâce aux outils de comptabilité analytique dont sont dotés les directions et les services déconcentrés. Elle permettrait, en outre, un meilleur contrôle parlementaire.

Proposition n° 21 :

Créer un programme budgétaire territorial, décliné en un BOP par région, afin de rendre plus effective la gestion interministérielle des crédits au niveau déconcentré.

d) Une faible prise en compte de la performance dans la gestion budgétaire

L'une des principales innovations de la LOLF a été de placer au centre de la gestion publique la notion de performance. Pour autant, actuellement, **les dispositifs de rémunération des agents à la performance ne sont pas liés aux objectifs et aux indicateurs présentés dans les projets annuels de performance (PAP)² et les rapports annuels de performance (RAP)³**. Cette rémunération dépend en revanche d'objectifs individuels fixés par l'autorité hiérarchique lors de l'entretien annuel d'évaluation.

Ni la RéATE, ni ses conséquences en termes de regroupements opérés au sein des DDI n'ont eu d'effet sur ce dispositif de rémunération à la performance. Le système se fonde actuellement sur une prime de fonction et de résultat (PFR) visant à connecter les résultats attendus des agents aux

¹ Audition du 23 mars 2011.

² Le projet annuel de performances (PAP), annexe explicative du projet de loi de finances établie pour chaque programme, exprime, entre autres, les performances obtenues les années passées et attendues dans les années à venir du fait de la réalisation de chacun des programmes.

³ Les rapports annuels de performances (RAP), annexes à la loi de règlement établies pour chaque programme, expriment, entre autres, les performances réellement obtenues, comparées aux objectifs figurant dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances relative au même exercice. Les rapports annuels de performances sont présentés selon une structure identique à celle des projets annuels de performances, afin de faciliter les comparaisons.

objectifs globaux pour fixer la part modulable des primes liées aux résultats. Ce dispositif devrait être généralisé à l'ensemble des services de l'Etat à compter du 1^{er} janvier 2012.

Au final, alors même que les réformes engagées dans le cadre de la RéATE peuvent dégager des gains de productivité et des économies substantielles, **les agents restent relativement tenus à l'écart des retombées positives** de la conduite de cette politique.

Proposition n° 22 :

Mieux intégrer les résultats collectifs découlant de la RGPP en matière d'amélioration de la performance dans le système d'évaluation et de rémunération des agents.

e) CHORUS : un boulet au pied des gestionnaires en services déconcentrés ?

Le système d'information financière CHORUS doit permettre à l'Etat de disposer d'un outil unifié et fiable afin de retracer en temps réel l'ensemble des opérations affectant les finances publiques. Or, depuis plusieurs années, ce projet connaît **des retards et d'importantes difficultés de mise en œuvre**.

Parmi les difficultés les plus fréquemment relevées en services déconcentrés, on peut notamment citer :

- le **manque de formation et d'accompagnement des utilisateurs** ;
- de nombreux **dysfonctionnements techniques** ;
- des difficultés liées à la concomitance du déploiement de CHORUS et à la mise en œuvre de la nouvelle organisation territoriale.

Sans être directement liées ni à la LOLF, ni à la RGPP ou à la RéATE, ces difficultés contribuent à « **miner** » le **moral des équipes** de gestionnaires, à ralentir le processus de dépense et, au final, à handicaper le pilotage des crédits.

Par ailleurs, l'allongement des délais de paiement à ses fournisseurs, du fait des dysfonctionnements de CHORUS, a été signalé à votre mission lors de ses déplacements. En Mayenne, il lui a été indiqué que CHORUS était à l'origine d'un retard de paiement de certains fournisseurs, supérieur à 30 jours, si bien que certains d'entre eux refusaient désormais de collaborer avec les services de l'Etat.

f) Les progrès accomplis dans le dialogue de gestion

Dans ce tableau d'ensemble relativement sombre, il convient cependant de relever certains progrès porteurs d'espoir pour l'avenir.

Il ressort en particulier des travaux de votre mission que le dialogue de gestion a bénéficié d'un **renforcement de la collégialité, notamment par une association plus étroite du niveau départemental.**

Dans cette perspective, il convient de souligner **le rôle essentiel joué par le comité de l'administration régionale (CAR)** animé par le préfet de région. Ce comité constitue un lieu d'échanges permettant un pilotage régional à la recherche de la meilleure adaptation que possible aux besoins et aux particularités des départements.

Proposition n° 23 :

Conforter le rôle du comité de l'administration régionale (CAR) en tant qu'instance d'animation au cœur du processus de prise de décision au niveau déconcentré.

B. UNE FUSION DES SERVICES FINANCIERS : LA NOUVELLE DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES (DGFIP)

Parmi les conséquences de la mise en œuvre de la RGPP, les collectivités territoriales doivent également appréhender la nouvelle donne des services financiers de l'Etat. Depuis 2008, la **direction générale de la comptabilité publique (DGCP)** et la **direction générale des impôts (DGI)** ont en effet été **regroupées en une direction générale des finances publiques (DGFIP)** unique au niveau central, avec naturellement des répercussions au niveau déconcentré.

1. La recherche d'une plus grande cohérence entre les services « d'assiette » et de « recouvrement » de l'impôt local

Au niveau déconcentré s'est engagé un **processus de fusion des services déconcentrés** de ces deux anciennes directions générales.

A ce titre, dans chaque département, la direction des services fiscaux (DSF) et la trésorerie générale ont regroupé leurs missions respectives dans une **direction départementale ou régionale des finances publiques**. Cette direction locale est placée sous l'autorité d'un administrateur général des finances publiques, qui exerce l'ensemble des compétences précédemment attribuées au directeur des services fiscaux et au trésorier-payeur général (TPG). Elle est organisée en trois pôles : un pôle « gestion fiscale », un pôle « gestion publique » et un pôle « pilotage et ressources ».

Les directions locales des finances publiques (dont le nombre total prévu est de **100**) sont mises en place progressivement, **depuis 2009 et jusqu'en 2011, sur l'ensemble du territoire**. Les huit premières de ces

directions¹ ont fait l'objet d'une préfiguration au second semestre 2008 ; elles ont été créées, formellement, en juillet 2009. Douze autres directions², désignées dès l'été 2008, ont été juridiquement créées au mois de décembre 2009. Dans le cadre d'une troisième vague de créations, 32 directions supplémentaires ont été mises en place au 1^{er} septembre 2010³, de sorte qu'à cette date, 52 directions régionales ou départementales des finances publiques étaient déjà installées (soit plus de la moitié de la cible).

A la fin de l'année 2010, 88 directions étaient effectivement en place, soit 10 % de plus que ce qui était initialement prévu dans le calendrier de déploiement de cette réforme.

2. Une simplification des procédures pour les usagers et les collectivités locales : le « guichet fiscal unique »

a) Un accueil fiscal rénové pour les particuliers

Cette réorganisation administrative tend notamment à la mise en place d'un « **guichet fiscal unifié** » pour les particuliers, offrant un « accueil fiscal » rénové qui vise à éviter aux usagers les doubles démarches en assurant à la fois l'information du contribuable et la réception des dossiers d'assiette et des demandes liées au calcul ou au paiement de l'impôt.

Ce guichet s'incarne soit dans le centre des impôts (CDI), soit dans le **service des impôts des particuliers** (SIP) constitué à partir du CDI et de la trésorerie situés dans une même commune, soit enfin dans la « trésorerie de proximité » pour les localités dépourvues de CDI. Les SIP, après une phase de préfiguration dans douze sites en 2008, sont progressivement installés depuis 2009 : 260 SIP étaient créés au 31 décembre 2009, 529 au 1^{er} septembre 2010 ; 700 à 705 devraient l'être à horizon 2012.

En outre, le recouvrement des créances fiscales présentant des enjeux spécifiques ou une complexité particulière (que ces créances concernent les particuliers ou les professionnels) est transféré par les services fiscaux à des **pôles de recouvrement spécialisé** (PRS), déployés de manière échelonnée depuis le 1^{er} décembre 2009. Au total, une centaine de PRS étaient créés à la fin de l'année 2010.

¹ Dans l'ordre chronologique : Nord, Hauts-de-Seine, Hérault, Marne, Somme, Côte-d'Or, Landes et Indre.

² Alpes-Maritimes, Haute-Garonne, Meuse, Orne, Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales, Seine-Maritime, Deux-Sèvres, Vosges, Essonne, Val-de-Marne et Guyane.

³ Ain, Alpes-de-Haute-Provence, Aube, Aude, Calvados, Charente-Maritime, Cher, Côtes-d'Armor, Doubs, Drôme, Eure-et-Loir, Gard, Gironde, Jura, Loiret, Manche, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Oise, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Rhône, Paris, Vaucluse, Vendée, Vienne, Seine-Saint-Denis, Territoire-de-Belfort, Guadeloupe et Martinique.

b) L'objectif d'offrir un conseil de meilleure qualité aux collectivités territoriales

Dans le cadre de la fusion DGCP – DGI, l'objectif d'un « guichet fiscal unifié » s'applique également aux collectivités territoriales avec l'instauration d'un **interlocuteur unique départemental pour les élus locaux**.

Ainsi, lors du déplacement de la mission dans le Lot, Mme Christiane Maréchal, directrice départementale des finances publiques, a tenu à souligner que « **le percepteur n'est plus là, mais il y a toujours un interlocuteur à la direction** ».

Il en est espéré **un conseil de meilleure qualité et plus rapide** en matière de fiscalité directe locale, notamment pour les bases d'imposition. Tenant les comptes de près de 110.000 collectivités territoriales ou établissements publics locaux, les comptables de la DGFIP ont en particulier pour mission de renforcer la sécurité juridique des élus en matière de fiscalité des activités commerciales.

Par ailleurs, le cinquième rapport d'étape du CMPP souligne le bon état d'avancement de la « **dématérialisation des échanges avec le secteur public local** ». Cet indicateur renvoie au renforcement de la dématérialisation des pièces échangées, à la modernisation de la chaîne de traitement des produits locaux et au développement du règlement des produits locaux par carte bancaire (notamment sur internet).

3. Des conséquences pratiques faisant toutefois l'objet d'une appréciation assez partagée

Sur le terrain, l'avis des élus locaux apparaît relativement **partagé** au regard de ce processus de réorganisation des réseaux financiers.

Le principe consistant à rechercher une plus grande efficacité des services ainsi qu'une plus grande cohérence entre l'assiette et le recouvrement de l'impôt local, *via* le regroupement des compétences, est certes accueilli favorablement.

En revanche, **les conséquences pratiques** sont assez discutées.

Pour certains, comme M. Vincent Descoeur, président de l'Association nationale des élus de montagne (ANEM), « *la mise en place des nouvelles directions départementales des finances publiques (DDFiP) n'a pas suscité de traumatismes locaux* »¹. Il précise qu'« *aujourd'hui, on compte environ 45 communes par trésorerie* ».

D'autres, en revanche, émettent **certaines critiques** à l'égard de cette réforme.

¹ *Audition du 13 avril 2011.*

D'une part, est déplorée la poursuite de **la disparition des trésoreries et des perceptions dans les territoires ruraux**. Initié avant même la mise en place de la RGPP, ce mouvement est toutefois amplifié depuis l'application de cette politique.

D'autre part, la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, induite par la RGPP, fait craindre **une raréfaction des cadres A**, compétents en matière fiscale. Ainsi, par exemple, dans les Landes, il n'y aurait « *plus qu'un cadre A pour gérer 200.000 hectares* » de territoire¹.

En Mayenne, il a été indiqué à vote mission que le réseau du Trésor subissait une diminution de ses effectifs, avec un prélèvement de 10 à 12 agents chaque année, soit une perte de 80 ETP depuis 8 ans (460 ETP aujourd'hui). Cette diminution pose le problème du maintien de certaines succursales sur le territoire.

Proposition n° 24 :

Préserver la capacité d'accompagnement des collectivités territoriales par les services déconcentrés de la DGFIP en maintenant suffisamment d'agents de cadre A en poste.

Enfin, une autre conséquence dommageable est redoutée : du fait des réductions d'effectifs, **le contrôle des collectivités territoriales pourrait devenir de plus en plus lâche** avec pour conséquence un certain risque d'abus.

**Une enquête demandée à la Cour des comptes
par la commission des finances du Sénat**

Pour 2011, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes une **enquête**, en application de l'article 58-2° de la LOLF, **sur la fusion de la DGCP et de la DGI**.

Cette investigation devrait être menée selon **trois axes** :

1° L'appréciation des **conditions budgétaires et comptables dans lesquelles la nouvelle DGFIP a été développée**. – Le **coût** de la réforme a-t-il fait l'objet d'un chiffrage *ex ante* ? Comment le **suivi** de ce coût est-il retracé par l'administration ? Des **dépassements** sont-ils à craindre ?

2° L'appréciation de la **gestion de cette réforme sous l'aspect administratif et managérial**. – La fusion se déroule-t-elle dans les conditions pratiques souhaitables, et pour des résultats concrets satisfaisants ? En d'autres termes, principalement : d'une part, le **service rendu aux usagers** se trouve-t-il clairement amélioré du fait de la réforme ? D'autre part, les **agents des anciennes DGCP et DGI** ont-ils fait l'objet de l'accompagnement nécessaire (information, formation...) ?

¹ Déclaration de M. Dominique Couitière, maire de Labrit et président de la commission des finances du conseil général des Landes (*Le Courrier des maires.fr* ; février 2010).

Une attention particulière devrait être portée aux **dépenses de communication interne** liées à la réforme : ces dépenses ont-elles été importantes ? Leur utilité est-elle avérée ?

3° Une évaluation de l'**adaptation des procédures et des méthodes de recouvrement et de contrôle de l'impôt** au sein de la nouvelle DGFIP. – La réforme a-t-elle été l'occasion d'un *aggiornamento* utile en ce domaine ? Les **métiers** des agents de la DGCP et de la DGI tendent-ils véritablement à se rapprocher, comme le suppose la fusion, ou des **cloisonnements** demeurent-ils entre les services issus de ces anciennes directions générales ?

Les résultats de l'enquête de la Cour des comptes devraient pouvoir être exploités dans le cadre de l'**examen du projet de loi de finances pour 2012**. L'**audition « pour suite à donner »** d'usage, qui mettrait en présence la Cour des comptes et l'administration, pourrait être organisée dans la première quinzaine d'octobre 2011.

Source : commission des finances du Sénat

II. LES COLLECTIVITÉS ET LA NOUVELLE APPROCHE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

Mission constitutionnelle du préfet, destinée à assurer le respect de l'Etat de droit, la réforme du contrôle de légalité ne « *doit pas tout* » à la RGPP.

Le resserrement de son champ d'application a été amorcé en 2004. Mais sa mise en œuvre a été rationalisée en 2007, sous la contrainte du principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007 a décidé de réorganiser le contrôle de légalité pour :

1 - le centraliser en préfecture et corrélativement resserrer l'intervention des sous-préfectures sur le conseil aux collectivités locales ;

2 - réduire une nouvelle fois le périmètre de l'obligation de transmission des actes des collectivités locales ;

3 - concentrer le contrôle sur les dossiers « à risques ».

Cette réforme vise à **adapter les moyens aux objectifs**.

A. UN CONTRÔLE DE LÉGALITÉ RECENTRÉ EN PRÉFECTURE ET PLUS SÉLECTIF

Le regroupement recouvre une triple ambition : voulant tout à la fois améliorer le service rendu aux élus et diminuer les effectifs consacrés à cette fonction, la réforme entend s'adapter aux priorités locales en engageant les préfets de département à élaborer une « *stratégie locale de contrôle* », en liaison avec les chefs de service de l'Etat.

Cette grille départementale doit prendre en compte, d'une part, le programme annuel de contrôle décidé au plan national et, d'autre part, les difficultés rencontrées par les services déconcentrés sur le terrain.

Une circulaire du 10 septembre 2010 explicite ce dispositif en matière de commande publique¹. Guide méthodologique, elle rappelle que le contrôle doit être adossé à une stratégie -définie par le plan départemental de contrôle- « *partagée avec l'ensemble des services concernés de l'Etat qui, par leur connaissance et leur expertise, peuvent aider le représentant de l'Etat dans l'exercice de sa mission constitutionnelle de contrôle de légalité* ».

1. Une réorganisation en préfecture

La réforme du contrôle de légalité consiste tout à la fois en sa centralisation en préfecture et en une nouvelle réduction de son champ d'intervention.

a) Un traitement centralisé, des aménagements possibles

(1) La réorganisation du contrôle en vue d'une plus grande expertise

Effective depuis le 1^{er} janvier 2010 dans plus de 80 préfectures, la réorganisation du contrôle de légalité repose sur une concentration en préfecture des moyens jusqu'alors répartis entre les sous-préfectures. Elle entend ainsi homogénéiser le contrôle et améliorer l'expertise des agents à travers une spécialisation par domaine.

La transmission continue, cependant, de s'effectuer auprès du sous-préfet d'arrondissement qui demeure l'interlocuteur et l'autorité compétente tant pour la fonction de contrôle que pour celle de conseil.

La sous-préfecture doit sélectionner les actes prioritaires sur la base de la stratégie locale de contrôle élaborée par le préfet du département.

Les actes sélectionnés sont alors transmis pour traitement au service préfectoral compétent.

Mais le sous-préfet demeure le signataire des lettres d'observation adressées aux collectivités lorsqu'une irrégularité est suspectée : les lettres sont préparées par les services compétents de la préfecture, placés sous son autorité fonctionnelle. Au regard de leur dimension pédagogique et de leur rôle déclencheur d'un dialogue entre l'Etat et les collectivités, le sous-préfet demeure partie au contrôle.

Ainsi, la centralisation du contrôle n'apparaît pas altérer le rôle de proximité des sous-préfets².

Par ailleurs, les coopérations interdépartementales sont encouragées « *afin de profiter d'une fertilisation croisée des expériences et des expertises* »³.

¹ L'urbanisme a fait l'objet d'une circulaire du 1^{er} septembre 2009.

² Cf. avis n° 116, tome I -2010-2011- de M. Alain Anziani sur la mission Administration générale et territoriale de l'Etat.

³ Cf. rapport d'information précité de Mme Michèle André.

Un contrôle à trois niveaux

La directive nationale d'orientation (DNO) des préfetures (2010-2015) explicite la réorganisation pyramidale du contrôle de légalité :

1. la sous-préfecture, **interlocuteur des élus et aiguilleur** : réception des actes et sélection des actes prioritaires sur la base de la stratégie préfectorale ;
2. la préfeture, organe **instructeur** (ou les pôles interservices, le cas échéant) ;
3. le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon (PIACL) (*cf. infra*) et, en dernier ressort, l'administration centrale, pour l'**expertise juridique**.

Pour le ministre du budget et rapporteur général de la RGPP, M. François Baroin, le regroupement en préfeture « *pour les actes les plus importants (...) ne représente pas un retrait, mais une amélioration de la qualité du contrôle, ce qui donne aux préfetures une vision d'ensemble et une meilleure expertise sur ces matières* »¹. Il en favorise aussi une pratique plus homogène à l'échelon de la circonscription départementale.

En effet, réunir au sein d'une même équipe les agents auparavant appelés dans les services déconcentrés, telle la DDE, à apporter leur expertise pour l'examen des actes est incontestablement source d'efficacité : complémentarité des savoirs et de l'expérience et confrontation quotidienne des analyses facilitent, en l'enrichissant, le contrôle tout en générant nécessairement des gains de temps, dans la chaîne, par la proximité des équipes.

Cependant, un préalable s'impose : les préfetures doivent disposer des moyens humains correspondants.

Or, en 2009, les effectifs consacrés à la mission de contrôle et de conseil étaient estimés à 2.276 ETPT (dont 53 % pour le contrôle proprement dit). Sur la période 2009-2011, l'objectif de réduction du nombre des agents au titre de la modernisation du contrôle était fixé à 450 ETPT dont 150 au titre du volet centralisation de la réforme (*cf. circulaire du 23 juillet 2009*).

Le pôle interministériel de la préfeture de la Vendée

Constitué au sein de la direction des relations avec les collectivités territoriales et des affaires juridiques, il est constitué de quatre bureaux :

- 1- finances locales, intercommunalité et développement rural : ce bureau est aussi chargé du contrôle budgétaire (effectif : 2 cadres A ; 3 cadres B ; 3 cadres C) ;
- 2- contrôle de légalité : coordination du contrôle + commande publique, fonction publique territoriale, vie et fonctionnement des assemblées ; autres actes (effectif : 1 cadre A ; 3 cadres B ; 3 cadres C) ;
- 3- contrôle de légalité de l'urbanisme + police administrative + domaine et patrimoine des collectivités (effectif : 1 cadre A ; 2 cadres B ; 2 cadres C) ;

¹ Cf. *audition du 16 février 2011*.

4- contentieux interministériel (effectif : 1 cadre A ; 4 cadres B ; 3 cadres C).

Les effectifs consacrés à la fonction juridique (contrôle de légalité et contentieux) s'établissent **au total** à 5 cadres A + le directeur ; 12 cadres B et 11 cadres C.

* L'activité du pôle interministériel en 2010

1. Contrôle de légalité

- 88.990 actes reçus (commande publique, fonction publique territoriale, police, urbanisme et autres actes notamment financiers) dont 22.274 par télétransmission (25 % du total) ;

- 12.191 actes contrôlés ;

- 241 interventions du préfet valant ou non recours gracieux ;

- 10 déférés (9 en matière d'urbanisme ; 1 en matière de fonction publique territoriale)

2. Contrôle budgétaire

- Nombre de budgets primitifs des collectivités locales et établissements publics contrôlés : 181

- Nombre d'autres actes budgétaires (BA, BS, DM et CA) contrôlés : 1.409

- Nombre total de budgets primitifs reçus : 1.909

- Nombre total d'autres actes budgétaires reçus : 4.069

- Nombre d'autres actes budgétaires réformés après interventions (lettres d'observations) : 36

- Nombre d'actes budgétaires non-conformes au titre du contrôle de légalité : 36

Déjà, la circulaire du 17 janvier 2006 recommandait aux préfets d'opérer la mutualisation des capacités d'expertise de l'Etat par la constitution, dans les préfetures, de « *cellules juridiques* » associant tous les spécialistes du contrôle de légalité au niveau interministériel.

(2) Des assouplissements locaux

Le directeur général des collectivités locales, M. Eric Jalon, a indiqué à votre mission que des pôles thématiques avaient parfois été conservés en sous-préfecture¹.

En effet, la circulaire du 23 juillet 2009 le permet : ce choix peut tenir aux caractéristiques territoriales des circonscriptions ou tout simplement à l'organisation retenue localement.

Cette spécialisation très opportune permet de constituer des synergies favorables à une expertise génératrice d'un contrôle de qualité et d'un gain de temps produit par la connaissance des questions juridiques soulevées par les actes.

¹ Cf. *audition du 2 mars 2011.*

Elle requiert, cependant, le recours à un nombre suffisant de cadres et semble donc réservée aux préfetures en disposant. En outre, le cantonnement d'agents à un secteur particulier suppose le niveau d'activité correspondant et donc la transmission annuelle d'un certain volume d'actes.

L'exemple de la préfecture du Nord

Dans le département du Nord, le contrôle de légalité est organisé comme suit :

- une **centralisation en préfecture** du contrôle de légalité en matière d'urbanisme avec transfert en préfecture de deux agents de la DDTM en charge de l'expertise technique des documents d'urbanisme (application du droit des sols et planification). Le transfert est effectif depuis le 1^{er} mars 2010 ;

- des **pôles spécialisés** dans les domaines de la commande publique et de la fonction publique territoriale qui s'appuient sur les capacités d'expertises détenues par les sous-préfetures.

Soit :

- à la préfecture : contrôle de légalité de l'ensemble des actes d'urbanisme, des actes de la fonction publique territoriale et de la commande publique de la région, de l'arrondissement de Lille et de l'arrondissement de Dunkerque ; contrôle en matière scolaire pour l'ensemble du département pour le suivi de la mise en place du service minimum d'accueil ;

- à la sous-préfecture de Douai : contrôle des actes de la fonction publique pour son propre compte et celui des trois arrondissements de Valenciennes, Avesnes-sur-Helpe et Cambrai ;

- à la sous-préfecture de Valenciennes : contrôle de légalité des actes de la commande publique pour son propre compte et pour celui des trois arrondissements de Douai, Avesnes et Cambrai ;

- à chaque sous-préfecture : contrôle du fonctionnement des institutions locales au sein de son arrondissement.

Source : préfecture du Nord.

b) Les moyens humains du contrôle : des effectifs en baisse dans les préfetures, une assistance mutualisée au niveau national

Sur la période 2009-2011, 470 ETP auront été supprimés dans les services préfectoraux chargés du contrôle de légalité.

Toutefois, la professionnalisation de ces personnels a été accrue par un effort soutenu en matière de formation.

En outre, ils bénéficient de l'assistance du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon (PIACL), créé en 2002 à deux niveaux :

- examen des questions qui lui sont soumises ;
- formations dispensées dans les préfetures.

Le délai moyen de réponse du pôle pour les dossiers qui lui sont transmis par les préfetures était de 11,4 jours en 2009, année durant laquelle il a reçu chaque mois 132 dossiers¹.

Le pôle dirigé par une administratrice civile assistée d'un attaché principal et d'un juriste régulateur, est subdivisé en trois chambres : chacune d'entre elles est placée sous la responsabilité d'un attaché principal et comprend trois juristes attachés. Un documentaliste et un secrétaire lui ont également été affectés, soit un effectif de 14 agents de catégorie A, 1 agent de catégorie B et 1 agent de catégorie C.

c) Une centralisation portée par les nouvelles technologies

Le regroupement, mis en œuvre depuis début 2009, est conforté par la dématérialisation de la procédure de transmission au moyen de l'application informatique ACTES (aide au contrôle de légalité dématérialisé) qui relie les communes équipées et les préfetures.

ACTES a été mise en place par le ministère de l'intérieur sur le fondement de l'autorisation délivrée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Ce programme comporte deux aspects :

- pour les collectivités, la transmission des actes par voie électronique ;
- pour les services préfectoraux, l'informatisation de tâches répétitives et la fourniture de fonctionnalités nouvelles (émission automatique de l'accusé de réception, calcul des délais de recours, fiches de suivi des actes, ...).

Sans nier le bien-fondé de ce dispositif, on ne saurait ignorer la question de son coût pour les petites collectivités. Votre rapporteur y reviendra au chapitre II de la IIème partie du présent rapport.

d) Des ajustements à opérer

Les communes interrogées par votre rapporteur sont dans l'ensemble satisfaites du service rendu après réforme.

Cependant, certains maires déplorent la longueur des délais de retour avant l'adoption de la délibération considérée : les modifications qui, le cas échéant, doivent être apportées, impliquent le report de l'adoption de l'acte et gênent donc l'action locale.

Dans un contexte de réduction des effectifs, il convient de répondre à cette difficulté par un système simple qui permettrait de prendre en compte les contraintes de chacun : créer une nouvelle fonctionnalité de l'application pour fixer, dans l'accusé de réception délivré après la transmission de l'acte, le retour de celui-ci.

¹ Métropole moins Ile-de-France.

Tenant compte de la complexité du dossier, il offrirait plus de lisibilité à la collectivité.

Automatisé, il ne constituerait pas une charge supplémentaire pour les agents déjà fortement sollicités et devrait leur permettre de programmer le traitement des dossiers pour respecter le rythme des réunions des assemblées locales.

Proposition n° 25

Créer une nouvelle fonctionnalité de l'application ACTES pour préciser dans l'accusé de réception de la transmission de l'acte, le délai de retour de la préfecture.

2. Un contrôle plus sélectif : priorisation et déconcentration

Un champ encore réduit, des priorités nationales, des adaptations locales : le contrôle réformé entend se resserrer sur les domaines les plus sensibles.

a) La réduction progressive du périmètre du contrôle

La décision du CMPP de recentrer le contrôle sur les domaines présentant des enjeux majeurs a induit un nouveau resserrement du champ de la transmission obligatoire en privilégiant trois domaines : la commande publique, l'urbanisme et le développement durable auxquels s'ajoute le respect des compétences des différentes collectivités¹.

Si des mesures de « déclassement » avaient déjà été ponctuellement prévues par le législateur, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a opéré une réduction substantielle des catégories d'actes soumis à transmission.

Les lois de simplification du droit des 20 décembre 2007 et 12 mai 2009 ont poursuivi dans cette voie.

Cependant, en ce qui concerne cette dernière, le Gouvernement qui avait demandé au Parlement de bénéficier d'une délégation législative, a vu ses ambitions bridées : en effet, à l'initiative de sa commission des lois, le Sénat, dans un souci de sécurité juridique et de prévention de procédures contentieuses, en a restreint les contours en maintenant dans le périmètre de la transmission obligatoire les certificats d'urbanisme et les décisions relatives aux déclarations préalables².

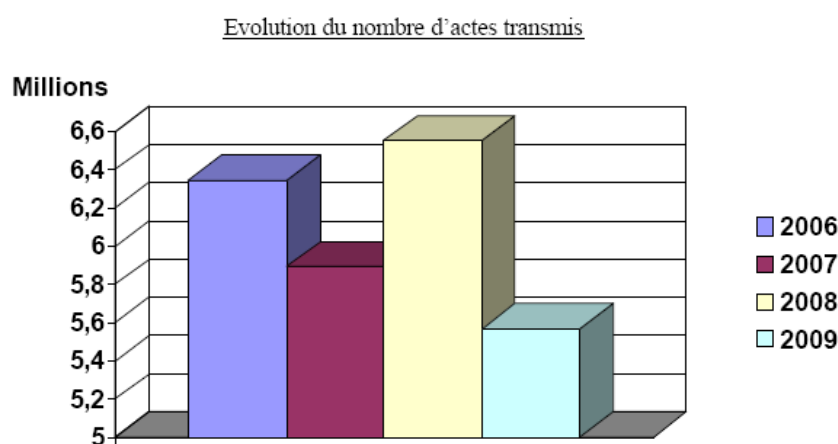
¹ Cf. circulaire du 23 juillet 2009.

² Cf. ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009.

Par circulaire du 13 décembre 2010, le ministre de l'intérieur a rappelé aux préfets le périmètre actuel de l'obligation de transmission et les a invités à poursuivre l'information sur ce point des collectivités locales.

La réduction du périmètre de la transmission se traduit par la décroissance, depuis 2005, du nombre d'actes reçus par les préfets, à l'exception de 2008, année du renouvellement général des conseils municipaux.

Sur les 5.567.609 actes transmis en 2009, la moitié provenait des communes (2.814.037, soit 50,5 %).



Source : 21^{ème} rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux (2007-2008).

b) Une déconcentration stratégique

L'adaptation locale du périmètre du contrôle n'est pas une mesure « RGPP » puisqu'elle remonte à 2006¹ :

« Les agents qui concourent au contrôle doivent pouvoir disposer d'un cadrage clair qu'il vous [les préfets] appartient de définir en association étroite avec les responsables des services déconcentrés concernés. Cette stratégie prendra la forme d'un programme annuel de contrôle, établissant des critères de priorité et déterminant les catégories d'actes les plus sensibles faisant l'objet d'un contrôle plus approfondi. A cette fin, il conviendra de recentrer notamment votre contrôle sur les trois points suivants » (alors l'intercommunalité ; la commande publique ; l'urbanisme et l'environnement). Il s'agit donc d'une liberté encadrée visant à concilier enjeux nationaux et difficultés locales.

¹ Cf. circulaire du 17 janvier 2006.

En revanche, la DNO en fait le soubassement du plan de formation des agents contrôleurs qui doivent acquérir l'expertise correspondant à « *la technicité croissante des actes à enjeu* » et nécessaire à des contrôles approfondis.

La **stratégie locale du contrôle** est définie sous la forme d'un programme annuel de contrôle sur la base des orientations nationales :

- fixant des critères de priorité ;
- déterminant les catégories d'actes les plus sensibles soumis en conséquence à un contrôle plus approfondi.

Il revient donc à chaque préfet d'établir son programme au regard des spécificités du département et en tenant compte du bilan de l'exercice de l'année précédente.

Dans cet exercice, le représentant de l'Etat peut dépasser le cadre prioritaire national en l'élargissant à des priorités locales : interventions économiques des collectivités locales, mesures de police des maires dans les cas de mise en cause des libertés individuelles ou de l'ordre public et recrutements de contractuels ou de collaborateurs de cabinet sont cités en exemple par le dernier rapport triennal (2007-2009) sur le contrôle *a posteriori*.

Le rapport rappelle que si l'ensemble des actes prioritaires doit être contrôlé, la Constitution et la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de responsabilité de l'Etat pour défaut d'exercice du contrôle de légalité, conduisent le préfet à « *continuer à exercer un contrôle sur les autres actes non prioritaires, même si, le cas échéant, ce contrôle peut ne pas être exhaustif et s'effectuer par sondage* ».

**Les priorités du contrôle en matière de fonctionnement
des institutions locales dans le département du Nord**

Définies en commun avec les sous-préfectures et les services déconcentrés, elles sont centrées sur :

- les actes fondamentaux relatifs au fonctionnement des institutions : les délégations, le règlement intérieur, la composition des CCAS ;
- le régime indemnitaire des élus ;
- les référendums et consultations locaux.

B. DES COLLECTIVITÉS À LA RECHERCHE D'UNE RÉELLE SÉCURITÉ JURIDIQUE

La réforme du contrôle de légalité -le resserrement de son champ- doit respecter l'accomplissement -par l'Etat- de sa mission constitutionnelle et garantir aux collectivités locales un « *environnement sécurisé* ».

La DNO 2010-2015 le rappelle, le contrôle de légalité « [...] *garantit la primauté de l'intérêt général, assure la sécurité juridique des actes, et prévient de ce fait le contentieux et la judiciarisation excessive* ». Elle insiste à cet égard sur le respect du droit communautaire, essentiel dans les domaines de l'environnement, de la commande publique et des aides économiques.

Loin d'être une survivance de la tutelle administrative, le contrôle *a posteriori* permet d'offrir aux collectivités les conditions nécessaires à la gestion quotidienne comme à la mise en œuvre des projets sur les territoires. Les élus, d'après les échos recueillis par votre mission, semblent le concevoir et y être attachés dans la mesure où il ne freine pas la décision locale.

1. Le besoin d'un environnement sécurisé

Pour les petites collectivités, le contrôle de légalité apparaît plus comme la validation de leurs actes que comme une atteinte aux libertés locales, dans un cadre juridique sans cesse plus complexe et face à la judiciarisation croissante de la vie publique.

a) Une inflation normative, un contrôle resserré

Les collectivités sont confrontées à des réalités contradictoires qui altèrent la stabilité de leur cadre d'intervention.

Le spectre d'un Etat contrôleur résulte vraisemblablement plus de sa production normative que du mode d'exercice du contrôle de légalité.

Le contrôle des actes est destiné à assurer le respect de la loi. Il ne s'agit pas d'exercer une surveillance tatillonne des collectivités locales à seule fin de leur rappeler l'existence « *écrasante* » d'un Etat régalien. Chacun y a intérêt, le pouvoir central comme les entités décentralisées.

Mais celles-ci redoutent un contrôle excessif -dans un environnement législatif, réglementaire et technique, continûment plus complexe- qui paralyserait les initiatives locales. Elles le subissent dans certains secteurs particulièrement réglementés comme celui de l'environnement au moment, paradoxalement, où l'expertise de l'Etat s'affaiblit par le jeu des mesures RGPP : « *celui-ci paraît se faire plus tatillon dans le contrôle de règlements toujours plus nombreux* », observe l'assemblée des communautés de France.¹

¹ Cf. audition du 30 mars 2011.

Les collectivités, confrontées à une accumulation de réformes (réforme des collectivités territoriales, réforme de la taxe professionnelle, RéATE, restructuration des différentes cartes administratives, application du « un sur deux », réorganisation du contrôle de légalité...) qu'elles ne maîtrisent pas, sont contradictoirement confrontées au retrait, sur le territoire, d'un Etat moins présent et moins protecteur. L'Etat semble vouloir compenser la logique de la décentralisation qui l'évince de certaines compétences, par une surveillance pointilleuse du respect, par les collectivités, des normes toujours plus nombreuses, complexes et coûteuses qu'il édicte.

b) Un contrôle à vertu pédagogique

La réalité oblige, cependant, à relativiser ces craintes : les directives nationales rappellent périodiquement la nécessité d'établir un dialogue avec les exécutifs locaux afin de prévenir au mieux la multiplication des contentieux et de s'en tenir à l'essence même du contrôle : protection des libertés individuelles, primauté de l'intérêt général, sécurité juridique des actes.

Par principe, le contrôle doit s'inscrire dans un dialogue entre l'Etat et la collectivité pour régler des questions de fond. C'est pourquoi votre mission est aussi attachée au rôle du sous-préfet pour restituer aux élus locaux les résultats du contrôle de légalité, quand bien même celui-ci est effectué en préfecture.

Comment comprendre autrement les directives adressées aux préfets par le ministre de l'intérieur dans une circulaire du 17 janvier 2006 ? « *Vous vous efforcerez avec vos collaborateurs du corps préfectoral, d'informer par un entretien personnalisé l'autorité locale compétente avant l'envoi d'une lettre d'observations. De manière générale, vous devez privilégier l'examen des règles de fond plutôt que des règles de forme en veillant à proportionner le contrôle aux enjeux du dossier* ».

Le principe même du contrôle apparaît d'ailleurs à la grande majorité des élus comme une protection. En effet, la procédure d'examen des actes les assure soit de la conformité au droit de leurs décisions, soit leur permet d'en connaître les imperfections juridiques.

Or, la nouvelle stratégie du contrôle bâtie autour du principe de priorisation, peut être perçue par certains élus comme une moins grande protection. Ce sont évidemment les collectivités les plus fragiles en expertise qui éprouvent cette menace. Les grandes collectivités –régions, départements et grandes villes– disposent des moyens juridiques de faire face à l'absorption des flux de normes législatives et réglementaires ; elles se sont en général dotées de services juridiques « charpentés ».

En revanche, par l'exercice de cette mission constitutionnelle, les services de l'Etat assument cette fonction pour les petites communes, dépourvues des compétences nécessaires

Aujourd'hui, à la suite de la réorganisation du contrôle qui accompagne des réductions successives du champ des actes transmissibles, certains élus dénoncent un affaiblissement du dispositif et un relatif abandon : « *On sait qu'il [le contrôle] est désormais aléatoire, d'où un sentiment d'insécurité [...] longtemps, les sous-préfectures ont incarné, pour les communes, la règle et la compétence. Aujourd'hui, l'un et l'autre versants sont perdus¹* ».

Au-delà du maintien de l'Etat territorial, la réponse aux préoccupations soulevées par les élus, s'inscrit également dans une utilisation raisonnable du pouvoir normatif qui doit prendre le temps nécessaire pour mesurer l'impact de la règle projetée.

Rappelons que l'AMF a évalué à 400.000 le nombre de normes techniques que les élus locaux doivent appliquer. Aujourd'hui, une réflexion est en cours après le moratoire décidé par le Président de la République le 20 mai 2010, comme votre rapporteur l'a rappelé précédemment.

L'AMF, l'ADF et l'ARF, saisies par le Premier ministre, lui ont remis leur contribution au cours de l'automne dernier. Le Président de la République a chargé notre collègue Eric Doligé d'une mission de simplification des normes et parallèlement a souhaité que le Sénat participe collectivement à cette réflexion ; le Président du Sénat, M. Gérard Larcher, a demandé à la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de formuler des propositions sur la base notamment des contributions des commissions permanentes préalablement consultées.

Les conclusions de la délégation présidée par notre collègue Claude Belot proposent une série de solutions complémentaires : responsabiliser les prescripteurs, instituer dans chaque préfecture un « correspondant normes » clairement identifiable par les collectivités territoriales, harmoniser les dates d'entrée en vigueur de ces règles, en revenir à la fonction première de la norme -un outil au service d'objectifs-, élargir le champ des missions et les moyens de la commission consultative d'évaluation des normes².

Pour sa part, le rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales remis, le 16 juin 2011, par M. Eric Doligé au Chef de l'Etat, « *plaide pour une évolution de la méthode d'élaboration des normes applicables aux collectivités locales* » et « *formule 268 propositions de simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, guidées par la volonté de réduire les coûts supportés par les collectivités et de faciliter la réalisation de leurs projets* » d'après le communiqué de la présidence de la République.

Cet environnement complexe exige de la part de l'Etat prescripteur un accompagnement identifié des collectivités pour la plupart désarmées techniquement.

¹ M. Vanik Berberian, président de l'AMRF (audition du 30 mars 2011).

² Cf. rapport n° 317 (2010-2011) de M. Claude Belot.

2. L'accompagnement nécessaire de l'Etat territorial : le confortement de la mission de conseil

Le conseil aux collectivités locales demeure assuré par l'Etat car il est « *indissociable du contrôle de légalité* ». Mais il n'est pas de même nature. Il s'appuie sur l'ensemble des éléments du dossier fournis par la collectivité en vue de la production d'un acte. Judicieusement assuré, il permet de limiter les contentieux dans un dialogue mené avec l'autorité locale.

La circulaire précitée du 10 septembre 2010 rappelle que, situé en amont du contrôle, le conseil « *peut permettre de résoudre dès l'origine des difficultés* » rencontrées par les collectivités dans le montage de projets. Elle recommande dès lors l'intervention du conseil le plus tôt possible, ce qui suppose la mise en place de canaux d'information avec les collectivités et tous les services de l'Etat.

Le dernier rapport triennal sur le contrôle de légalité (2007-2009) consacre un développement à la notion de conseil qu'il appelle à mieux formaliser dans la saisine des préfetures afin d'améliorer la traçabilité des demandes. Notant l'augmentation générale de la demande de conseil sur la période considérée, il relève que les services préfectoraux peuvent aussi être saisis à fin « *de validation ou de confirmation des avis préalablement recueillis auprès d'organismes divers* » qu'il s'agisse de cabinets d'avocats, d'universitaires, des associations départementales des maires ou des cellules juridiques mises en place dans les grandes collectivités.

L'activité de conseil dans les préfetures

La période 2007-2011 a connu une augmentation générale de la demande du conseil « *estimée selon les préfetures entre 25 et 60 % de la charge de travail pour les services du contrôle de légalité.* ».

Les domaines privilégiés sont la démocratie et la vie locale, la police des maires, l'organisation interne des services municipaux, les marchés publics affectés par plusieurs réformes, l'urbanisme et l'intercommunalité pour la définition de l'intérêt communautaire.

Source : rapport sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux 2007-2009.

Votre mission a pu vérifier cette évolution au cours de son déplacement à Cambrai (Nord) : la sous-préfecture a constaté une hausse significative des saisines par divers canaux (courrier, téléphone, courrier électronique, déplacement sur place). Pour y répondre, elle fait également appel à l'expertise d'autres services (services départementaux de conseil juridique aux communes, centre de gestion de la fonction publique territoriale du Nord ou le pôle juridique de Lyon). Elle est aussi seule capable de réunir toutes les parties à un même projet, tels la cession de terrains du ministère de

la défense aux communes, l'implantation d'une usine de production, le contournement routier d'une commune, la mise aux normes d'un camping municipal, ...

Les maires consultés par votre mission indiquent fréquemment leur recours au conseil des agents préfectoraux qui, dans l'ensemble, leur apportent des réponses satisfaisantes dans le cadre de relations généralement saluées pour leur réactivité.

Cette fonction doit être impérativement préservée : elle est un appui aux petites communes, dépourvues de moyens d'expertise propres, pour gérer harmonieusement le quotidien local et offrir aux administrés un service public de qualité. N'oublions pas la contribution -ô combien précieuse- des entités décentralisées au fonctionnement et à la vitalité de notre démocratie. Par ailleurs, le conseil permet d'harmoniser l'application du droit par les collectivités territoriales.

L'Etat doit donc conforter cette mission de conseil, d'une part, par l'affectation des effectifs nécessaires à des prestations de qualité et, d'autre part, par le soutien de la qualification des agents.

Proposition n° 26 :

Réaffirmer la mission de conseil aux collectivités territoriales des sous-préfets et leur permettre de mobiliser un effectif qualifié nécessaire à l'accomplissement de cette mission.

DEUXIÈME PARTIE LE SERVICE PUBLIC FACE À LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

CHAPITRE I DES TERRITOIRES CONFRONTÉS AU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT

I. LES NOUVELLES CARTES DES SERVICES PUBLICS : UN EFFET CUMULÉ POUR CERTAINS TERRITOIRES

Toutes les cartes réorganisant l'implantation des services publics ne résultent pas de la RGPP. Plusieurs chantiers avaient été préalablement lancés. Mais aujourd'hui, les conséquences territoriales de l'ensemble des cartes sont prises en compte dans le cadre général de la politique de révision des politiques publiques.

Force est de constater que, faute d'une vision d'ensemble, ces restructurations trop souvent aggravent les effets d'un processus qui ne prend pas en compte les réalités des territoires.

A. DES RÉFORMES SOUFFRANT D'UN MANQUE DE VISION D'ENSEMBLE : LA LOGIQUE DES SILOS

Ces réformes répondent, chacune, à une logique d'efficacité de l'action publique. Mais elles ont été conçues et mises en œuvre séparément sans être inscrites dans une vision territoriale d'aménagement. Cette difficulté a, par exemple, été relevée en Provence-Alpes-Côte d'Azur, lors des échanges que les membres de la mission ont eus à la préfecture, la RGPP ayant été conduite au niveau régional « *en tuyaux d'orgue* ».

Le résultat est là aujourd'hui : certains territoires ont été frappés par les coupes résultant de plusieurs cartes renouvelées et par un effet domino, le retrait des services publics a conduit à un affaiblissement de l'emploi privé.

1. La nouvelle carte militaire : des conséquences territoriales douloureuses

a) Un processus de modernisation de la défense engagé dès 2008

Le ministère de la Défense est soumis à un **processus de modernisation de ses structures**, sous l'effet conjugué de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et du nouveau contexte géostratégique décrit

par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, remis au Président de la République le 17 juin 2008. La combinaison de ces réformes se traduit par une réduction, d'une part, des effectifs militaires et civils et, d'autre part, des implantations territoriales par le biais de fermetures ou de transferts de sites de défense.

Les principes de la réorganisation et les nouvelles capacités opérationnelles de la défense nationale ont été définis par la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014¹ qui prévoit :

- la **rationalisation de l'administration des fonctions** ressources humaines, communication, achats, finances et immobilier, qui conduit à la suppression de 54.000 emplois entre 2009 et 2015. Selon M. Christian Piotre, secrétaire général de l'administration du ministère de la défense, 53.400 postes à supprimer ont déjà été identifiés. Il est ainsi prévu de supprimer 18.000 emplois à caractère opérationnel, en raison de l'évolution des armées, de la disparition d'unités ou de matériel obsolète dans le génie, l'artillerie et autres régiments d'appui à la volumétrie ancienne. Le reste des suppressions (opérationnel et administratif confondus) représente à 75 % des fonctions purement administratives sans lien avec l'opérationnel (administration générale et soutien). Cet effort de réduction est réparti entre les trois armées : 26.000 pour l'armée de terre, 16.000 pour l'armée de l'air et 6.000 pour la marine.

- La **réorganisation des soutiens des armées** : afin de **mutualiser les services administratifs et les fonctions support** des trois armées jusqu'alors dispersés en de multiples sites, ont été créées une nouvelle entité : **les bases de défense interarmées**, réparties sur l'ensemble du territoire selon une **logique de proximité géographique**².

- La **mise en œuvre des restructurations territoriales** dont l'objectif est l'adaptation des capacités opérationnelles aux nouveaux enjeux géostratégiques décrits par le Livre Blanc et la réduction du coût du fonctionnement du ministère. Cet objectif est **à l'origine de la « nouvelle carte militaire »**.

¹ Loi n° 2009-928 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

² Il était initialement prévu la création de 90 bases de défense. Suite aux résultats positifs de l'expérimentation de 11 bases de défense en 2009 et de 7 nouvelles en 2010, le Gouvernement a fixé à 51 le nombre définitif de bases de défense en métropole et 7 Outre-mer. Elles ont été généralisées le 1^{er} janvier 2011, deux ans plus tôt que prévu initialement.

Extraits du référé de la Cour des Comptes concernant le contrôle des bases de défense¹

En ce qui concerne l'organisation, la Cour observe que la réforme doit **surmonter certains écueils pour parvenir à concilier qualité du soutien et économie de moyens**. L'expérimentation conduite à partir de 2009 ne s'est certes pas traduite par une dégradation significative des soutiens, mais la valeur ajoutée de la nouvelle organisation en termes de recentrage sur l'opérationnel et de gains de mutualisation n'a pas été démontrée.

Malgré le renforcement de leurs prérogatives, les commandants des bases de défense ne disposent pas de suffisamment de moyens d'action, pour assumer pleinement le rôle essentiel qui leur est assigné. Ils n'ont pas d'autorité hiérarchique sur les multiples structures nouvelles de soutien qui se déploient au profit des bases de défense. Leur capacité d'arbitrage est limitée par la constitution d'échelons intermédiaires, les états-majors de soutien de la défense, s'instituant en instance d'appel pour les formations soutenues. Les budgets de fonctionnement réduits dont ils sont responsables offrent des perspectives de mutualisation limitées, en raison de la **trop faible taille des bases de défense, dont les périmètres ont parfois été définis selon des critères relevant davantage de l'aménagement du territoire que des nécessités de la défense nationale**. Ainsi 14 bases sur 51 en métropole soutiennent moins de 3.000 personnels.

[...]

Pour limiter ces insuffisances, la Cour recommande de **réduire le nombre de bases de défenses à une vingtaine en métropole**, de supprimer les états-majors de soutien de la défense et de renforcer le rôle des commandants de base de défense, au-delà de ce qui a été réalisé dans l'instruction du 17 décembre 2010, en leur donnant autorité hiérarchique sur l'ensemble des soutiens.

Si la réforme ne surmonte pas ces écueils d'organisation, les possibilités de réduction d'emplois liées à la mise en œuvre des bases de défense ne seront pas pleinement au rendez-vous. Le risque que la réduction de 54.000 emplois prévue pour la mission « Défense » sur la période 2008-2015 soit alors obtenue aux dépens du format opérationnel retenu en 2008 par le Livre blanc ne serait alors pas négligeable.

[...] L'état-major des armées prévoit de fixer, courant 2011, les effectifs cibles à horizon 2015 de chaque groupement de soutien de base de défense. Cette démarche paraît essentielle pour donner une visibilité suffisante aux commandants de base de défense, afin qu'ils puissent anticiper l'évolution de leur organisation et l'accompagnement de leur personnel. Elle devrait aussi mettre en évidence le caractère non viable des bases de défense les plus petites.

Par ailleurs, l'objectif global de réduction de 54.000 emplois implique de supprimer 3.500 postes qui n'ont pas encore pu être identifiés au début de l'année 2011. [...]

La Cour recommande que l'exercice de définition des effectifs cibles à horizon 2015 de la chaîne des bases de défense soit conduit avec volontarisme pour aboutir à un effectif cible inférieur aux 25.000 personnels actuellement envisagés, de manière à éviter que les 3.500 postes à supprimer non identifiés à ce jour ne soient pris sur l'opérationnel.

La mise en œuvre d'une réforme aussi importante et des réductions d'emplois qui l'accompagnent aurait nécessité la mise en place, dès 2008, d'un dispositif robuste de suivi des économies et des surcoûts. La Cour considère que l'absence d'un tel dispositif constitue une carence grave et relève que l'ampleur des incertitudes pesant sur le bilan financier des réformes conduit à s'interroger sur le montant et le calendrier des économies qui seront in fine réalisées.

¹ Référé n° 60366 adressé le 7 mars 2011 au ministre de la défense et des anciens combattants.

Plus de deux ans après le début de l'expérimentation, le ministère rencontre des difficultés pour établir un bilan financier de la réforme des bases de défense. Cette observation vaut pour l'ensemble des autres réformes engagées depuis 2008. Malgré les actions entreprises dans le cadre du projet « Aramis » de renforcement de la fonction financière du ministère, aucun chiffrage fiable des économies engendrées par chacune des réformes, au sein de chaque programme budgétaire, n'est disponible pour les années passées.

La dernière estimation communiquée à la Cour en janvier 2011, qui présente une économie nette globale cumulée de 6,7 milliards d'euros sur la période 2008-2015 pour l'ensemble des réformes, résulte de prévisions :

- très optimistes, notamment en matière de recettes exceptionnelles immobilières estimées à 1,2 milliard d'euros
- difficiles à fiabiliser ; ainsi, un changement de méthode d'estimation des économies du titre 2 visant à mieux prendre en compte les effets du « glissement vieillesse technicité » a conduit à réévaluer de 0,5 milliard d'euros le montant estimé de l'économie sur ce poste de dépenses.

Ainsi, sans que le dispositif des réformes ait évolué, l'estimation des économies effectuées par le ministère est passée de 4,9 milliards d'euros en juillet 2010 à 6,7 milliards d'euros en janvier 2011, traduisant une volatilité importante dans les chiffres présentés. En outre, l'examen détaillé de ces estimations met en évidence des incertitudes significatives. [...]

b) Les restructurations territoriales liées à la nouvelle carte militaire

(1) Une nouvelle carte de l'attractivité des territoires

La nouvelle carte militaire se traduit par une profonde rénovation des implantations des sites de défense. Selon M. Emmanuel Berthier, délégué interministériel à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), sont prévus la fermeture de 82 établissements et le transfert de 47 unités militaires, entre 2009 et 2015. En 2009, 27 fermetures ou transferts d'unité ont déjà été opérés. En 2010, s'y sont ajoutés 25 nouvelles restructurations. Des décisions ministérielles fixent une année à l'avance la liste des unités à fermer ou à transférer de manière à mieux anticiper les conséquences en termes de gestion des ressources humaines et immobilières.

Les restructurations de sites liées à la nouvelle carte militaire ont des **conséquences socio-économiques importantes** sur le plan local. La dissolution, le transfert ou l'accueil d'un site de défense a un impact démographique majeur non seulement sur la commune concernée mais également sur le bassin de vie. En effet, le départ ou l'accueil de familles de militaires déterminent le nombre d'élèves des établissements scolaires et, par conséquent, l'ouverture ou la fermeture de classes, la fréquentation des services publics et des commerces, les pertes d'emplois ainsi que l'effondrement ou la valorisation du marché immobilier. Selon les cas, les restructurations militaires conduisent à un sous-dimensionnement ou un surdimensionnement des infrastructures de certains services publics par rapport à la population, de nature à induire des coûts fixes élevés ou à conduire une politique d'investissement adaptée. Les conséquences sur l'équilibre budgétaire des communes et de leurs services publics locaux ne sont pas négligeables. Ainsi, la présence ou la perte d'une unité de défense est un élément majeur d'attractivité du territoire.

Certains territoires ont vu leur unité de défense maintenue sur leur territoire. D'autres ont bénéficié du transfert d'une unité, à l'exemple de la commune d'Oberhoffen-sur-Moder (Bas-Rhin) qui accueille, depuis le 1^{er} août 2010, le 28^e groupe géographique spécialisé dans la cartographie militaire auparavant basé à Joigny depuis 1950.

D'autres territoires, au contraire, sont **touchés par la perte d'une implantation militaire**. A titre d'exemple, le département de la Moselle a perdu un nombre élevé d'unités de défense, avec la fermeture de la base aérienne 128 de Metz-Frescaty, du 57^e régiment d'artillerie de Bitche et du 2^e régiment du génie de Metz, le transfert du 1^{er} régiment médical de Châtel-Saint-Germain et du 13^e régiment de dragons parachutistes de Dieuze¹. La population de la ville de Metz s'est réduite à elle seule d'environ 5.000 personnes : 3.000 en raison de la fermeture de la base aérienne 128 de Metz-Frescaty et 2.000 liée à la dissolution du 2^e régiment du génie de Metz.

Lors du déplacement de la mission à Cambrai, qui subit la dissolution, prévue à l'été 2012, de la base aérienne 103, notre collègue le président Jacques Legendre a observé que Cambrai a vu disparaître beaucoup de services : chaque filière de l'Etat a sa logique mais cela tombe toujours sur les mêmes territoires. Il a fait valoir que si l'on pouvait être d'accord avec les réorganisations, celles-ci ne devaient pas s'opérer sans réflexion sur l'aménagement du territoire.

(2) La mise en place de divers outils d'accompagnement de l'État rendu nécessaire par la hauteur des enjeux socio-économiques

M. Emmanuel Berthier a informé votre mission qu'un diagnostic portant sur les conséquences de la suppression des 54.000 emplois militaires et du départ des familles sur les emplois « civils » et, plus globalement, sur l'attractivité des territoires concernés, est réalisé pour chaque projet de restructuration. Le diagnostic évalue l'impact du transfert ou de la fermeture d'une unité sur le tissu économique, en analysant la perte des emplois directs et induits.

Une fois le diagnostic établi, les collectivités territoriales peuvent bénéficier d'un triple accompagnement de l'État :

- un **accompagnement social**, dont l'objet est de faciliter les réductions d'effectifs et la mobilité des personnels, à travers principalement des indemnités de départ volontaire pour les civils, l'indemnisation de la mobilité géographique et des dispositifs de reclassement dans les trois fonctions publiques et de formation pour les militaires. L'enveloppe consacrée à cette politique s'élève à 238 millions d'euros en 2011 ;

- un **accompagnement immobilier** : des cessions à titre gratuit bénéficient aux collectivités territoriales les plus touchées par les restructurations. A ce jour, d'après les informations fournies par le secrétaire

¹ *Éléments mentionnés dans la réponse du ministère de la défense publiée dans le JO Sénat du 12/11/2009 – page 2643 à la question écrite n° 10166 de M. Jean-Louis Masson (Moselle – NI) publiée dans le JO Sénat du 17/09/2009 – page 2186.*

général de l'administration du ministère de la défense, une trentaine d'emprises ont été cédées à l'euro symbolique, représentant 50 millions d'euros. Plus globalement, le volet immobilier de l'accompagnement de l'État s'élève à 498 millions d'euros en autorisations d'engagement, au titre de l'année 2011 ;

- un **accompagnement économique** : une enveloppe de 320 millions d'euros pour la période 2009-2015 est prévue dans ce cadre, financée pour les deux tiers par le fonds de restructuration de la Défense (FRED) et, pour le tiers restant, par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Le plan d'accompagnement économique comporte deux dispositifs principaux que sont les contrats de redynamisation du site de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR).

Les **contrats de redynamisation de site de défense** (CRSD) s'adressent aux communes les plus touchées par les restructurations militaires et soumises à une fragilité économique et démographique importante (perte d'emplois directs supérieure à 200). Financés par une enveloppe budgétaire de 225 millions d'euros sur 2009-2015, ils constituent un outil d'appui structuré d'une **durée de 3 ans**, reconductible une fois, par un avenant de 2 ans au maximum. Après une phase de diagnostic et d'étude économique et l'établissement d'une stratégie de reconversion et de redynamisation du bassin d'emploi, opéré avec l'appui du pôle « Mutations et développement économique » de la DATAR, le projet de contrat est soumis à l'arbitrage et à la validation du Premier Ministre. Le CRSD est ensuite signé par le préfet et la collectivité territoriale concernée afin de lancer la mise en œuvre du plan d'accompagnement de restructuration.

L'exemple du CRSD de Cambrai

En juillet 2008, le gouvernement a décidé d'accompagner la dissolution, prévue à l'été 2012, de la Base Aérienne 103 (BA 103) de Cambrai-Epinoy, en mettant en place un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) doté par l'État d'un financement de 11.7 millions d'euros, dont les actions se déclinent en 5 axes stratégiques.

Axe 1 : favoriser le développement du secteur tertiaire par une offre de formation appropriée et l'accroissement des surfaces de bureaux ;

Axe 2 : soutenir la création et le développement des PMI-PME –TPE. A cet égard, il convient de rappeler que, sur le territoire du Cambrésis, plus de 80% des entreprises ont moins de 10 salariés ;

Axe 3 : consolider l'offre d'accueil à destination des entreprises, *via* le développement des technologies de l'information et de la communication ;

Axe 4 : forger l'ambition du territoire et accompagner la mise en œuvre de grands projets, avec une gouvernance adaptée pour la conduite de projet d'ensemble liée à la localisation sur les départements du Nord et du Pas-de-Calais du site de la BA 103 ;

Axe 5 : bâtir un projet de reconversion du territoire autour de la BA 103 : l'emprise de la BA 103 (355 ha) constitue le site majeur pour tout le territoire du Cambrésis et de l'Arrageois. Un fonds spécial est prévu pour financer des études ultérieures à mener dans le cadre de la reconversion du site de la BA 103.

Les **plans locaux de redynamisation** (PLR) sont également définis et mis en œuvre par les préfets, et sont dotés d'une enveloppe de 75 millions d'euros entre 2009-2015. Alors que les CRSD s'appliquent à un périmètre géographique réduit autour du site militaire libéré, les PLR s'adressent aux collectivités ne pouvant bénéficier d'un CRSD bien qu'elles soient touchées de manière significative par les restructurations. Ils concernent le plus souvent un territoire à l'échelle départementale. Les PLR suivent en revanche une démarche de mise en œuvre analogue à celle des CRSD.

Selon les informations fournies à votre mission par M. Berthier, au 31 mars 2011, 10 CRSD et 6 PLR ont été signés et près de 100 millions d'euros, sur les 320 millions d'euros prévus, ont été engagés à ce titre.

La mission a pu prendre connaissance des effets de ces dispositifs lors de son déplacement à Cambrai. La fermeture de la Base aérienne (BA103) a eu un impact économique négatif évalué à 45 millions d'euros par an. L'aide économique s'est révélée intéressante pour les PME, PMI et TPE. Le contenu du CRSD est jugé satisfaisant par les élus locaux mais un décalage existe entre les 45 millions d'euros et le montant de la compensation versée qui s'élève à 147 milliards d'euros. La fermeture de la BA est intervenue alors que démarrait une vraie dynamique de territoire après les restructurations de la sidérurgie et du textile. Une période transitoire de 5 à 10 ans sera nécessaire entre la fermeture de la BA et sa valorisation, induisant ainsi un décalage en termes de calendrier.

Le plan national pour le développement et l'attractivité du Nord-Est de la France

En raison des difficultés particulières du Grand Nord-Est, a été mise en place une mission présidée par M. Hubert Blanc, préfet honoraire, placée auprès de la DIACT¹ et composée d'un groupe d'experts, le 16 septembre 2008².

Cette mission avait pour mission d'engager une réflexion d'ensemble sur des projets de dimension interrégionale dépassant le cadre des seules mesures d'accompagnement (PLR et CRSD), en définissant les grands axes d'une nouvelle dynamique de développement et ouvrir des financements pour les territoires concernés. La réflexion ainsi engagée s'est organisée autour de **trois orientations principales** :

- faire du développement durable le fer de lance du renouveau économique ;
- donner une plus grande cohérence aux logiques de flux de transport dans une région située au cœur de l'Europe ;
- identifier et développer les thématiques culturelles dans la perspective de valoriser son image.

¹ Aujourd'hui DATAR.

² Lettre de mission du 15 septembre 2008 de MM. Jean-Louis Borloo, alors ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement et de l'Aménagement Durables, et Hubert Falco, alors Secrétaire d'État à l'Aménagement du Territoire.

A l'automne 2009, ces orientations ont été **déclinées en un certain nombre de projets**, retenus par le Président de la République qui a demandé au Gouvernement de veiller au respect des engagements de l'État¹. A titre d'exemple, on citera :

- l'**identification de huit grandes filières structurantes** en matière de développement durable, destinées à faire de la région du Grand Nord-Est un terrain d'action prioritaire de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

- la constitution d'une Material Valley Lorraine ;

- l'**organisation des flux de transports** dans une logique de Grenelle de l'environnement ;

- la **coopération transfrontalière**.

Le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT) constitue une mesure complémentaire du dispositif d'accompagnement économique et territorial des restructurations des sites de défense à destination des collectivités territoriales. Créé en 2009², géré par le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, ce fonds s'adresse aux communes dont la situation financière est particulièrement affectée par les effets de restructurations de défense et confrontées à une évolution défavorable de leurs ressources budgétaires et fiscales. L'éligibilité d'une commune est déterminée par le lien de causalité directe entre ses difficultés financières et la restructuration des implantations du ministère de la défense. Les aides attribuées par le FSCT constituent un soutien financier pour la mise en œuvre des mesures d'adaptation nécessaires des services communaux aux nouvelles caractéristiques démographiques locales dans l'objectif d'un retour rapide à l'équilibre budgétaire.

Le FSCT a vocation à être reconduit jusqu'en 2015, terme prévisionnel de la réforme. Initialement doté d'une enveloppe de 5 millions d'euros en 2009, sa dotation a été doublée au titre des années 2010 et 2011. Les critères d'éligibilité sont de deux ordres : l'évolution démographique négative de la commune, d'une part, et les mouvements à la baisse de la population du bassin de vie de la commune³, d'autre part.

¹ Réponse du Ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, publiée dans le JO Sénat du 19/08/2010 – page 2134, à la question écrite n° 13296 de M. Daniel Percheron (Pas-de-Calais – SOC), publiée dans le JO Sénat du 06/05/2010 – page 1097, 13^e législature.

² Article 173 de la loi n° 2008-1425 de finances initiales pour 2009, codifié à l'article L. 2335-2-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

³ Baisse du nombre d'élèves dans les établissements d'enseignement situés sur le territoire de la commune, baisse de la fréquentation des services publics ayant pour conséquence de produire un surdimensionnement des infrastructures de nature à induire des coûts fixes élevés déséquilibrant le fonctionnement de certains services.

Treize communes ont sollicité une aide à ce fonds pour un montant de 9,667 millions d'euros au titre de l'année 2010. Parmi elles, cinq d'entre elles répondent aux conditions d'un soutien pour un montant de 4,4 millions d'euros¹. Les huit autres demandes sont apparues, soit prématurées, soit non recevables et n'ont pas donné lieu au versement d'une aide en 2010, qui se serait élevée à 5,267 millions d'euros.

2. Les restructurations hospitalières

Les restructurations hospitalières sont pilotées au niveau régional par les **Agences Régionales de santé (ARS)**. Créées par la loi HPST² du 21 juillet 2009 et dotées du statut d'**établissements publics régionaux de l'État**, les ARS sont placées sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la santé, de l'assurance-maladie, des personnes âgées et des personnes handicapées. Leur création est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2010 dans l'ensemble des régions métropolitaines et des départements d'outre-mer³.

Les ARS disposent de **délégations territoriales départementales** qui leur permettent de développer l'animation de proximité de leur politique de santé et d'être l'interlocuteur local des partenaires des ARS, notamment les élus locaux.

Si les restructurations hospitalières précèdent la mise en place de la RGPP, les ARS sont une création labellisée RGPP. Leurs missions en matière de réorganisation hospitalière ont été renforcées, en comparaison des missions dévolues en la matière aux anciennes agences régionales de l'hospitalisation (ARH).

Les missions des Agences Régionales de Santé (ARS)

Les ARS se substituent à sept organismes préexistants de l'État et de l'Assurance-maladie, en reprenant leurs missions :

- les agences régionales de l'hospitalisation (ARH), créée en 1996 ;
- les directions départementales et régionales de l'action sanitaire et sociale (DDASS et DRASS) et, en Guadeloupe, Guyane et Martinique, les directions de la santé et du développement social (DSDS) ;
- les groupements régionaux de santé publique (GRSP), créés en 2004 ;
- les unions régionales des caisses d'assurance-maladie (URCAM), créées en 1996 ;
- les caisses régionales d'assurance maladie (CRAM)⁴ ;

¹ Arras, Sourdun, Barcelonnette, Thierville-sur-Meuse, Briançon.

² Article 118 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

³ L'article 129 de la loi HPST avait fixé au 1^{er} juillet 2010 la création des ARS, avancée au 1^{er} avril 2010 par le décret n° 2010-336 du 31 mars 2010 portant création des Agences Régionales de Santé.

⁴ Les CRAM deviennent les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) et conservent leurs attributions en matière d'assurance vieillesse et de risques professionnels.

- les missions régionales de santé (MRS), créées en 2004 pour exercer les compétences communes aux ARH et aux URCAM.

Ainsi, les ARS sont dotées d'un large champ de compétences, couvrant la prévention, l'hôpital, les soins de ville, le secteur médico-social, la veille et la sécurité sanitaire, auparavant assumées par les organismes aujourd'hui fusionnés¹. Pour l'ensemble de ces secteurs, les ARS sont investies d'une double mission :

- le pilotage et l'organisation de la politique régionale de santé, déclinaison régionale des orientations nationales de la politique de santé ;

- la régulation, l'orientation et l'organisation de l'offre des services de santé et la garantie de l'efficacité du service de santé. Cette deuxième mission a pour objectif de mieux répondre aux besoins et garantir l'efficacité du système de santé. Cette mission comporte une dimension territoriale : la recherche d'une meilleure répartition des médecins, d'une part, et de l'offre de soins sur un territoire, d'autre part.

Pour mettre en œuvre cette double mission, chaque ARS définit sa stratégie d'action dans un **projet régional de santé** (PRS)², dont l'objectif est d'assurer la transversalité de la politique conduite par chaque ARS et de définir les priorités des secteurs de la prévention, de la sécurité sanitaire, des soins et de la prise en charge médico-sociale. Chacun de ces secteurs (prévention, organisation des soins, organisation médico-sociale) fait l'objet d'un schéma intersectoriel définissant les priorités pour chacun d'entre eux.

a) Les restructurations et les coordinations hospitalières

Chaque ARS est chargée de prévoir et de susciter les évolutions nécessaires de l'**offre de soins** pour répondre aux besoins de la population mais également « *aux exigences d'efficacité* », c'est-à-dire la **qualité des soins**, dans le cadre des schémas régionaux d'organisation des soins (SROS), une des composantes de leur projet régional de santé³.

Pour mettre en œuvre les objectifs définis dans le SROS, le directeur général de l'ARS dispose de pouvoirs étendus, notamment en matière de restructuration et de coordination hospitalières. Il peut, par exemple, inciter les établissements hospitaliers à conclure des conventions de coopération ou de communautés hospitalières de territoire⁴ lorsque la qualité ou la sécurité des soins le justifient, qu'un déséquilibre financier important est constaté, qu'une évolution des besoins est apparue ou qu'un établissement perd de son attractivité au profit d'autres établissements réputés plus performants par les patients. Les regroupements ont alors pour objectif de permettre une meilleure répartition d'activités ou de construire des filières de soins plus complètes et pérennes.

¹ Article L. 1431-1 et L. 1431-2 du code de la santé publique.

² Selon l'article L. 1434-1 du code de santé publique, le projet régional de santé est constitué d'un plan stratégique régional, de schémas régionaux de mise en œuvre en matière de prévention, d'organisation des soins et d'organisation médico-sociale ainsi que de programmes déclinant les modalités spécifiques d'application.

³ Article L. 1434-6 du code de santé publique.

⁴ Elles ne concernent que les hôpitaux publics et visent à améliorer leur coopération : gestion commune d'activités, délégations et transferts de compétences grâce notamment à la télémédecine.

Le directeur de l'ARS peut également diminuer les dotations de financement des établissements hospitaliers lorsque ses injonctions ne sont pas suivies d'effets ou prononcer la fusion d'établissements publics de santé. Il peut enfin demander à un établissement concerné par une opération de restructuration la suppression d'emplois et la révision de son contrat d'objectifs et de moyens.

Entre 1996 et 2010, selon les données communiquées à votre mission par Mme Annie Podeur, directrice générale de l'offre de soins, 660 opérations de restructurations ont été conduites, sous l'égide des ARH puis des ARS. Tout projet de restructuration, de retrait ou de non-renouvellement d'autorisation donne lieu à consultation de la commission spéciale de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA), créée par la loi HPST, dans laquelle siègent quatre élus (un conseiller régional, le président du conseil général, un représentant d'établissement public de coopération intercommunale, un représentant d'une commune). Selon les termes utilisés par Mme Annie Podeur, « *il est impensable qu'un directeur général d'ARS s'exonère d'une concertation préalable avec les élus concernés* ».

Toutefois, les élus estiment que les principes d'action sur lesquels repose la politique de restructuration des établissements de santé sont davantage motivés par des considérations comptables et budgétaires que par le souci d'une politique adaptée d'offre publique de soins. Dans les territoires à faible densité de population, la fermeture d'un établissement hospitalier ou d'un service médical comporte des risques potentiels pour la santé publique, en raison de l'allongement de la durée de trajet. Ainsi, Mme Chantal Robin Rodrigo, secrétaire générale de l'ANEM, a déclaré devant votre mission, qu'« *on accouche de plus en plus souvent dans les ambulances* » dans les territoires de montagne.

De nombreux élus s'inquiètent des risques liés à une politique de restructurations hospitalières déconnectée des politiques d'aménagement du territoire, qui aboutirait à une situation de déséquilibre sanitaire, social et territorial de l'offre publique de soins.

Cependant, se pose la question de la sécurité sanitaire : chacun aspire légitimement à des services de qualité, ce qui n'est pas toujours compatible avec la recherche de la proximité.

b) Une concertation parfois difficile avec les élus locaux

La loi HPST a mis en place un nombre important d'instances de concertation, auxquelles participent les élus locaux, afin de les associer aux projets des ARS en matière d'organisation de l'offre de soins dans un territoire. Ils sont en effet invités à siéger dans le conseil de surveillance de l'ARS, aux instances de démocratie sanitaire (la conférence régionale de la santé et de l'autonomie - CRSA) et aux conférences de territoire, auxquelles s'ajoutent deux commissions de coordination des politiques publiques de santé pour la prévention et le médico-social.

Liste des instances de santé dans lesquelles siègent les collectivités territoriales¹

1. Le conseil de surveillance de l'ARS

Le conseil de surveillance de l'ARS approuve le budget de l'agence, émet un avis sur le plan stratégique régional de santé ainsi que sur les résultats de l'action de l'agence. Chaque conseil de surveillance est composé de 25 membres disposant d'une voix délibérative, dont 4 représentants des collectivités territoriales, soit autant que les représentants de l'État. La répartition des collectivités territoriales est la suivante :

- un conseiller régional désigné par le président du conseil régional ;
- deux conseillers généraux désignés par l'ADF ;
- le maire d'une commune ou le président d'un groupement de communes désignés par l'AMF ;

2. Les commissions de coordination des politiques publiques

Deux commissions de coordination des politiques publiques de santé sont constituées auprès de chaque ARS. Elles associent les services de l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements et les organismes de sécurité sociale. Elles sont consultées lors de l'élaboration du schéma régional de prévention et du schéma régional d'organisation médico-sociale.

Les deux commissions de coordination, en charge de la prévention et des prises en charge et accompagnements médico-sociaux, comprennent des représentants du conseil régional, de chaque conseil général de la région et des communes et groupements de communes. La représentation des collectivités territoriales au sein de ces commissions est la suivante :

- deux conseillers régionaux élus par l'assemblée délibérante ;
- le président du conseil général, ou son représentant, de chacun des départements situé dans le ressort territorial de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie ;
- quatre représentants, au plus, des communes et des groupements de communes, désignés par l'AMF.

Le décret prévoit également la possibilité de nommer des membres suppléants.

3. Les conférences de territoires

Leur composition doit permettre une très large association des différentes collectivités territoriales intéressées aux politiques de santé mise en place au niveau des territoires. Le décret précité du 31 mars 2010 détermine cette représentation avec au plus sept représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements dont :

- Au plus un conseiller régional ;
- Au plus deux représentants des EPCI à fiscalité propre regroupant des communes situées dans le ressort du territoire de santé, désignés par l'assemblée des communautés de France ;
- Au plus deux représentants des communes désignés par l'AMF ;
- Au plus deux représentants des conseils généraux.

4. La conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA)

La conférence régionale de la santé et de l'autonomie est composée de 100 membres au plus, répartis en huit collèges. Celui des collectivités territoriales comprend :

- trois conseillers généraux désignés par le président du conseil régional ;
- le président du conseil général ou son représentant ;
- trois représentants des groupements de communes, désignés par l'AdCF ;
- trois représentants des communes désignés par l'AMF.

¹ Décret n° 2010-336 du 31 mars 2010 portant création des Agences Régionales de Santé.

Pourtant, les relations entre les ARS et les élus locaux **varient entre une étroite coopération et une absence totale de concertation**. Certains élus estiment que leur présence au sein des multiples instances mises en place par la loi HPST entraîne une dilution de leur présence et de leur marge d'action. La concertation serait de façade. Les agences organiseraient beaucoup de réunions mais, au final, décideraient seules. D'autres élus, au contraire, se félicitent de leurs relations avec les ARS et ont le sentiment que leurs attentes en matière d'aménagement du territoire et d'égalité d'accès aux soins sont prises en compte.

Il apparaît que la **qualité du dialogue** entre les directeurs généraux des ARS et les élus locaux est **fortement liée à la personnalité des interlocuteurs**. C'est pourquoi votre mission estime qu'il revient à chaque acteur de s'approprier les nouveaux outils mis à leur disposition. A titre d'exemple, l'ARS Bretagne a créé des commissions départementales permettant d'échanger avec les représentants des conseils généraux des problématiques sociales et médico-sociales qui relèvent du champ de compétences des départements, alors que ces commissions ne sont pas prévues par la loi.

Proposition n° 27 :

Généraliser les bonnes pratiques permettant un dialogue effectif entre les élus locaux et les ARS, notamment par la mise en place de commissions départementales.

c) Des relations tendues avec les autres services déconcentrés de l'État

Le déplacement de votre mission dans le Loiret a été l'occasion d'apprécier la perception qu'ont les services de l'État de l'action des ARS. Les ARS ne seraient pas suffisamment dimensionnées pour assurer la gestion d'une crise sanitaire d'urgence, notamment dans les régions étendues. Or, réciproquement, comme il a été indiqué à votre mission en Mayenne, les DDCSPP ne disposent plus des effectifs nécessaires pour gérer une crise sanitaire de type H₁N₁, les catégories A étant majoritairement partis pour les ARS.

Interrogée à ce sujet par votre mission, Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire générale des ministères sociaux, estime que la mise en place des ARS ne justifie aucune inquiétude en la matière. Elle a rappelé que des protocoles ont été signés entre les préfets de région et les directeurs généraux des ARS sur la définition des rôles de chaque acteur. Pourtant, votre mission, malgré les propos rassurants de Mme Wargon, estime qu'une évaluation des nouveaux dispositifs mis en œuvre pourrait être réalisée dans les prochains mois afin de réajuster, au besoin, les outils définis par les ARS.

Proposition n° 28 :

Évaluer dans les prochains mois les outils mis en place par les ARS pour gérer une crise sanitaire d'urgence.

Il convient de rappeler que les préfets de département et les ARS sont les autorités publiques disposant de missions de gestion de crise. Il est peu probable qu'une crise, quelle que soit sa nature, ne fasse intervenir les deux acteurs. Si des protocoles ont été signés entre les préfets de région et les ARS, les préfets de département ont conservé leurs missions de sécurité publique, en autonomie par rapport au préfet de région. C'est pourquoi une clarification sur l'articulation du rôle de chacun en la matière serait la bienvenue, afin d'éviter des conflits de compétences le moment venu.

Proposition n° 29 :

Préciser les missions des préfets de département et des ARS en matière de gestion de crise sanitaire d'urgence.

Certains préfets de département ont indiqué à votre mission les relations difficiles qu'ils entretenaient avec les ARS. Beaucoup d'entre eux ont le sentiment que celles-ci poursuivent des politiques indépendamment de celles de l'État, d'où des frictions avec les services déconcentrés de l'État. Il faut rappeler que les ARS ont été constituées à partir des DRASS et des DDASS. Leur création a donc pu être vécue comme une perte de substance par ces structures déconcentrées.

Mme Wargon a rappelé que la situation des ARS n'était pas différente de celle des rectorats ou des directions départementales ou régionales des finances publiques qui dépendent de leur ministère de tutelle et non des préfets de région ou de département. Elle a précisé que les ARS participaient aux comités d'administration régionale et que les préfets de région étaient membres des conseils de surveillance des ARS, ce qui atténue l'autonomie de celles-ci. Si les relations entre les ARS et les préfets de région semblent bonnes, comme a pu le constater votre mission lors de son déplacement dans le Nord, Mme Wargon a reconnu, en revanche, que les relations étaient plus difficiles à l'échelon départemental, en raison principalement de la réorganisation des services déconcentrés. Au demeurant, la plupart des ARS ont commencé à coordonner leur action avec les DRJSCS et les DDCSPP, ce qui semble témoigner d'une nouvelle phase de travail des ARS.

Les relations entre les ARS et les préfets et services déconcentrés de l'État sont par ailleurs fortement liées à l'organisation choisie par les ARS et à l'autonomie dont disposent leurs délégations territoriales. Plus ces dernières disposent d'une certaine capacité d'initiative vis-à-vis du siège, plus les élus locaux et les services préfectoraux ont le sentiment de disposer d'un interlocuteur de proximité en matière de sécurité sanitaire et de santé et plus les relations sont régulières.

Proposition 30 :

Renforcer la capacité d'initiative des délégations départementales des ARS afin de les conforter dans leur rôle d'interlocuteur de proximité en matière de sécurité sanitaire et de santé.

3. La RGPP dans les services territoriaux du ministère de la justice

« A la Justice, la RGPP n'avait pas pour objectif premier de réduire les effectifs mais plutôt de rationaliser leur répartition. Si elle a surtout concerné les fonctions support, les trois secteurs du ministère que sont le monde judiciaire, l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ont été diversement affectés. »¹

La réforme emblématique, à la Chancellerie, est celle de la carte judiciaire, vieux serpent de mer.

Mais, parallèlement à celle-ci, la RGPP s'est traduite localement par la réorganisation des services déconcentrés et la rationalisation des établissements.

a) La réorganisation des juridictions et ses implications locales

L'objectif affiché de cette réforme est d'abord d'« assurer une meilleure qualité de la justice en favorisant la collégialité et une meilleure spécialisation des magistrats ». Elle doit aussi permettre de mieux répartir les moyens consacrés aux juridictions.

¹ Cf. audition de M. Emmanuel Rébeillé-Borgella, secrétaire général du ministère de la justice et des libertés (26 mai 2011).

Dans ce but, un tiers des juridictions ont été regroupées entre 2009 et 2011, impliquant des investissements immobiliers importants, un accompagnement social des personnels et une aide à la réinstallation des avocats concernés : le délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) a rappelé à votre mission que la révision de la carte judiciaire a entraîné le déplacement de 1.800 agents du ministère de la justice.¹

Engagée en juin 2007, la réforme s'est achevée le 31 décembre 2010. Au total, ont été supprimés :

- 23 tribunaux de grande instance sur 181 ;
- 178 tribunaux d'instance sur 473 ;
- 55 tribunaux de commerce sur 239.

En revanche, ont été créés :

- 7 tribunaux d'instance et 7 juridictions de proximité² ;
- 6 tribunaux de commerce.

La nouvelle carte a été progressivement mise en œuvre :

- au 1^{er} janvier 2009 pour les tribunaux de commerce ;
- au 31 décembre 2009 pour les tribunaux d'instance ;
- au 31 décembre 2010 pour les tribunaux de grande instance.

¹ Cf. audition du 6 avril 2011.

² Composées de juges non professionnels (anciens avocats, anciens juges, policiers, gendarmes...) ou à défaut de juges du tribunal d'instance, les juridictions de proximité statuant à juge unique sont compétentes pour régler les petits litiges civils (actions personnelles ou mobilières, demandes indéterminées concernant l'exécution d'une obligation et injonction de payer et de faire, d'une valeur de 4.000 euros ou plus) et pénaux (contravention des quatre premières classes). Elles siègent dans l'enceinte du tribunal d'instance.



Cette réforme a péché par sa méthode sur le terrain : information tardive et brutale des élus ; insuffisante prise en compte des territoires.

C'est le cas -exemplaire- de la commune de Joigny dans l'Yonne frappée par la fermeture de son tribunal de commerce au 1^{er} janvier 2009 puis par celle de son tribunal d'instance au 1^{er} janvier 2010 alors qu'elle avait déjà perdu son commissariat de police en 2004 (52 policiers remplacés par 39 gendarmes) (*cf infra*).

La réorganisation de l'implantation des juridictions soulève également la question de l'accès territorial à la justice.

Notre collègue Yves Détraigne, rapporteur pour avis de la commission des lois pour la mission *Justice*, jugeait indispensable, lors de la dernière discussion budgétaire, un effort particulier pour le « *développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité* »¹.

La diversification de l'implantation des Maisons de la justice et du droit (MJD) s'inscrit dans ce contexte.

L'actualité des Maisons de la justice et du droit (MJD)

Résultant d'initiatives individuelles, les premières MJD ont été créées en 1990 pour assurer notamment une présence judiciaire de proximité dans les quartiers en difficulté.

Désormais régies par les articles R. 131-1 et suivants du code de l'organisation judiciaire (COJ), elles sont créées par arrêté du garde des Sceaux.

Elles reposent sur un partenariat réunissant le préfet du département, les chefs de juridiction de son ressort, le président du conseil départemental de l'accès au droit, le maire de la commune d'implantation, le bâtonnier de l'ordre des avocats, les associations œuvrant dans le domaine judiciaire et ... toute autre collectivité « intéressée ».

Elles « *concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit. Les mesures alternatives de traitement pénal et les actions tendant à la résolution amiable des litiges peuvent s'y exercer* » (*cf art. R.131-1 COJ*).

¹ Cf. avis n° 116 (2010-2011), tome IV, de M. Yves Détraigne sur les crédits « justice et accès au droit » pour 2011.

Au nombre de 127 réparties au sein de 27 cours d'appel dans 57 départements, elles sont prioritairement implantées dans les zones urbaines sensibles ou à proximité.

Mais la fermeture de tribunaux a conduit le Gouvernement à décider de leur implantation dans des territoires ruraux particulièrement éloignés des services judiciaires. Le secrétaire général du ministère de la justice et des libertés, M. Emmanuel Rébeillé-Borgella, l'a confirmé à votre mission lors de son audition le 25 mai 2011 : « *le ministère (...) envisage (...) de densifier le réseau des maisons de la justice et du droit dans les communes éloignées d'un tribunal d'instance ou de grande instance* », sans nier qu'il s'agit là d'une « *compensation insuffisante* » de l'éloignement des tribunaux résultant de la nouvelle carte judiciaire.

En outre, les collectivités doivent mettre à disposition de la MJD des locaux -et les équiper- ainsi que le personnel d'accueil, autant de charges supplémentaires ! Ce que soulignait M. Yves Sarrand, directeur général des services de la Savoie, membre de l'Association nationale des directeurs généraux et des directeurs généraux adjoints des régions et départements, lors de son audition le 18 mai dernier : « *En Savoie, la fermeture du tribunal d'instance de Saint-Jean-de-Maurienne signifie la fin de la présence judiciaire dans la vallée de la Maurienne. L'État propose de créer une maison de la justice et du droit, en partenariat avec les collectivités. Le maire de Saint-Jean met un local à disposition, la Justice assure la formation et la création d'un poste de permanent incombe au département. Conclusion, la collectivité locale « irresponsable » crée un emploi public de plus, quand l'État « vertueux » réduit ses effectifs !* ».

En 2010, des MJD ont été créées à Chateaubriand (Morbihan), Toul (Meurthe-et-Moselle), Nogent-Le-Rotrou (Eure-et-Loir), Lodève (Hérault) et Briançon (Hautes-Alpes).

Au cours de son déplacement à Aix-en-Provence, votre mission a pu évaluer les conséquences de la réforme de la carte judiciaire lors de ses rencontres avec les acteurs du monde judiciaire (premier président de la cour d'appel, parquet général et bâtonnier).

La réforme de la carte judiciaire dans le ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence

Douze juridictions ont été supprimées : quatre tribunaux d'instance (TI), quatre tribunaux de commerce (TC) et quatre conseils des prud'hommes.

- *Mme Catherine Husson-Trochain, première présidente de la cour¹ :*

- la réforme s'est accompagnée de réunions d'information auxquelles les élus ont pu participer ;

- la suppression de TI doit s'accompagner de la garantie du maintien d'une « *présence juridique* » (via les maisons de justice et du droit de nouvelle génération et équipées de bornes interactives, par exemple) ;

- au sein d'une juridiction, il est impératif d'avoir une pratique régulière de tous les types de contentieux au risque, dans le cas contraire, de perdre l'expertise nécessaire au traitement de ces affaires. Cet argument justifie le regroupement de certaines juridictions ayant un faible volume d'affaires ;

¹ Rencontre avec la délégation de la mission d'information le 23 mai 2011.

- si la réforme de la carte judiciaire n'avait pas pour objet de « faire » de l'aménagement du territoire, « *la RGPP permet de réfléchir sur notre organisation et nos pratiques communes* ».

Le **volet immobilier** de la réforme: la Cour a quitté des immeubles mis à disposition par les collectivités territoriales (départements ou communes). Toutefois, ces déménagements n'ont pas permis de dégager des économies à court terme et leurs résultats en la matière à long terme restent encore incertains.

• *Me Claude Lassalle, bâtonnier de l'ordre des avocats à la cour*¹ :

- il existe quatre sites judiciaires éparpillés dans la ville : deux sites pour le tribunal de grande instance, un pour le tribunal d'instance et un pour le conseil de prud'hommes

- le futur projet de tribunal de grande instance ne regroupe que les deux sites actuels du TGI (civil et correctionnel). L'Etat et donc les contribuables continueront à verser des loyers importants pour les locaux du conseil de prud'hommes et du TI.

b) La restructuration des services déconcentrés

Elle obéit aux principes généraux de la RGPP.

(1) La mutualisation des fonctions-support

Les directions régionales (DIR) (administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse et services judiciaires) ont été réduites au 1^{er} janvier 2009 de 15 à 9 pour rationaliser et mutualiser localement les fonctions-support entre les services déconcentrés des différentes directions du ministère avec la mise en place de 9 plates-formes interrégionales des fonctions support.

La première plate-forme, celle de Toulouse, est opérationnelle depuis mai 2010.

(2) La réforme des services territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse

Cette réorganisation des DIR a été prolongée par l'adaptation de l'**organisation infrarégionale** de la protection judiciaire de la jeunesse, parallèlement recentrée sur la prise en charge des mineurs délinquants : la protection judiciaire de la jeunesse se désengage du civil, la protection de l'enfance en danger étant désormais seule assurée par les conseils généraux.

Il s'agit du regroupement d'une centaine de directions départementales au sein d'environ soixante directions territoriales.

Cette réforme territoriale vise donc à « *regrouper plusieurs départements sous l'autorité d'un même directeur au sein d'un territoire considéré comme pertinent au regard des missions de la protection judiciaire de la jeunesse -la pertinence d'un territoire s'évaluant en fonction de la*

¹ Courrier du 14 juin 2011 adressé à la mission d'information à la suite de sa visite.

capacité de la direction territoriale à disposer au mieux des dispositifs existants en matière de santé et d'insertion scolaire et professionnelle, mais également à garantir une bonne mise en œuvre des politiques publiques en matière de protection de l'enfance et de prévention de la délinquance »¹.

M. Jean-Louis Daumas, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, a indiqué à votre mission que les ETP d'éducateurs avaient été à ce jour sanctuarisés. Mais il a observé que si la décrue des effectifs de la PJJ se poursuivait dans le prochain budget, celle-ci devrait réduire ses missions car la mutualisation des fonctions-support a épuisé les gisements d'effectifs².

c) Les modifications affectant le parc pénitentiaire

Faisant suite à la création de 13.200 places, décidée par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, un nouveau programme immobilier devrait être mis en œuvre sur la période 2012/2017.

Avec l'objectif de rationaliser les infrastructures, il vise la réalisation de 14.000 places nouvelles et la fermeture de 9.000 places vétustes ainsi que celle des petites maisons d'arrêt les moins « rentables » : *« le choix des établissements à fermer a été dicté par leur vétusté, leur inadaptation fonctionnelle, sauf à engager d'importants travaux de restructuration, et par l'impossibilité de mettre en œuvre les prescriptions de la loi pénitentiaire et des règles pénitentiaires européennes »³.*

Quarante cinq sites devraient être fermés, pour la plupart entre 2015 et 2017 ; certaines opérations seront anticipées (fermeture de la maison d'arrêt de Cahors en 2011, de la maison d'arrêt de Chartres en 2013, liée à l'ouverture du futur établissement de Orléans-Saran, et de la maison d'arrêt et du centre de détention de Lille-Loos mi-2011 -liée à l'ouverture du centre pénitentiaire Annoeullin-). Sept établissements sont maintenus sous condition soit d'un plan de rénovation à négocier avec les collectivités locales (Clairvaux, Bar-le-Duc, Poissy), soit dans l'attente d'une expertise complémentaire sur le coût de mise aux normes (Versailles, Château-Thierry, Laval et Vesoul)⁴.

Le rapporteur pour avis de la commission des lois, notre collègue Jean-René Lecerf, s'interrogeait dans son dernier avis budgétaire sur la pertinence des critères ayant conduit au choix des établissements appelés à fermer :

« Les critères retenus, particulièrement restrictifs, n'ont tenu compte ni de la qualité de l'infrastructure -comme la maison d'arrêt de Châlons-en-Champagne-, gage d'une détention plus sereine, ni de la proximité géographique dans des départements enclavés -comme la maison d'arrêt d'Aurillac- ni des expériences remarquables développées par certains

¹ Cf avis n° 116, tome V (2010-2011) de M. Nicolas Alfonsi sur le programme « protection judiciaire de la jeunesse » pour 2011.

² Cf audition du 15 juin 2011.

³ Cf avis n° 116, tome III (2010-2011) de M. Jean-René Lecerf sur le programme « Administration pénitentiaire » pour 2011.

⁴ Cf avis n° 116, tome III (2010-2011) précité.

établissements tels que Château-Thierry accueillant une majorité de personnes souffrant de graves troubles psychiatriques. S'il est incontestable que des structures de taille réduite sont plus coûteuses pour la collectivité, elles peuvent aussi présenter davantage d'efficacité en matière de réinsertion et de lutte contre la récidive. [...].

« Il [votre rapporteur] souhaite que la liste des fermetures puisse être vue dans le cadre d'une réflexion plus large intégrant les objectifs d'une politique pénitentiaire ambitieuse, sur la base d'une réelle concertation avec tous les acteurs concernés -certaines fermetures ont été annoncées sans même qu'un représentant de l'administration centrale ne se rende sur place pour examiner la situation de l'établissement ».¹

Les conséquences des mesures annoncées peuvent être redoutables : « sa fermeture [de la maison d'arrêt] signifie, à terme, celle du tribunal et de la brigade de Gendarmerie » observait devant votre mission, le président de la Fédération des maires de villes moyennes (FMVM), M. Bruno Bourg-Broc².

Cependant, en présentant le 5 mai 2011 le nouveau programme immobilier pénitentiaire destiné à porter de 56.500 à 70.000 le nombre de places de prison en 2018, le ministre de la justice, M. Michel Mercier, après ses échanges avec les élus locaux notamment, a annoncé le maintien et la rénovation de quinze établissements pénitentiaires de plus par rapport aux programmations annoncées en juillet 2010. Au final, trente-six établissements seront fermés.

d) La réorganisation du réseau des établissements de la protection judiciaire de la jeunesse

Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010 a décidé de réorganiser le réseau d'établissements afin d'augmenter leur capacité d'accueil et de développer le placement. La capacité d'accueil des structures d'hébergement de la protection judiciaire de la jeunesse ne doit pas être inférieure à 12 places ; aussi les structures qui paraissent inadaptées ou sous-utilisées sont fermées.

Parallèlement, l'action de la protection judiciaire de la jeunesse est recentrée sur la prise en charge des mineurs délinquants³. Or, si depuis 1983, la protection administrative de l'enfance en danger ainsi que l'exécution des mesures de protection ordonnées par le juge des enfants ont été confiées aux départements, le rapporteur pour avis de la commission des lois pour le programme *Protection judiciaire de la jeunesse*, notre collègue Nicolas Alfonsi, observait, lors de l'examen de la dernière loi de finances, que « malgré cela, PJJ et conseils généraux ont pendant longtemps continué à exercer une compétence concurrente en matière de mise en œuvre des mesures judiciaires de protection »⁴.

¹ Cf avis n° 116, tome III (2010-2011) précité.

² Cf. audition du 9 février 2011.

³ Cf. 3° rapport du conseil de modernisation des politiques publiques (11 juin 2008).

⁴ Cf avis n° 116, tome V (2010-2011) précité.

Ce cadre a pris fin avec le projet stratégique national 2008-2011 de la PJJ : depuis le début de l'année 2011, l'Etat-PJJ qui s'est totalement recentré sur le pénal (à l'exception des mesures d'investigation qu'il continue à prendre en charge), ne finance plus les mesures d'assistance éducative ordonnées par les juges des enfants.

Cette évolution a ainsi été résumée par M. Yves Sarrand, directeur général des services du conseil général de la Savoie : « *la PJJ n'a plus les moyens de financer l'assistance éducative en milieu ouvert. Impossible de laisser ces jeunes en déshérence : le département n'a donc d'autre choix que de prendre la relève* »¹.

Les collectivités territoriales doivent donc pallier le retrait de l'Etat. Au contact quotidien des administrés, elles sont naturellement conduites à le relayer au prix de charges supplémentaires pour leurs budgets. Face à cette tendance, M. René Olmeta, vice-président du Conseil général des Bouches-du-Rhône, ainsi que Mme Monique Agier, directrice générale des services de ce Conseil général, se sont inquiétés du devenir de certains projets engagés en commun avec l'Etat et dont l'avenir dans le département ne paraît plus assuré.

Rappelons que la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a confirmé la primauté du principe de l'éducation sur la répression, la sanction pénale n'intervenant qu'au cas d'épuisement des autres voies de protection.

4. La sécurité des personnes à l'épreuve de la RGPP et ses prolongements locaux

La RGPP, en matière de sécurité, emprunte plusieurs pistes susceptibles d'affecter les collectivités territoriales.

Elle repose sur cinq axes :

- rattacher la Gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur afin d'accroître l'efficacité de la politique de sécurité ;
- recentrer les forces de sécurité sur leur cœur de métier et sur leur mission prioritaire de protection des citoyens ;
- les adapter aux évolutions de la délinquance par une meilleure couverture du territoire ;
- favoriser la lutte contre l'insécurité routière grâce à une réorganisation des forces et à l'amélioration de leurs outils ;
- mettre en œuvre des chantiers d'optimisation des fonctions-support qui sont l'objet d'un nouvel effort de réduction des effectifs dans les nouvelles mesures décidées par le CMPP du 30 juin 2010.

L'optimisation ainsi poursuivie se traduit, hélas, pour les communes par des dépenses supplémentaires qu'elles ne maîtrisent pas.

¹ Cf. audition du 18 mai 2011.

a) *L'intégration de la Gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur*

Consacrée par la loi du 3 août 2009, elle n'est qu'organique et fonctionnelle, les gendarmes conservant leur statut militaire.

Elle autorise diverses **mutualisations** :

- celle des moyens comme l'**appui logistique** constituée par les groupes d'intervention régionaux (GIR) ;

- la mise à disposition à la Police des hélicoptères de la Gendarmerie ;

- **la rationalisation du dispositif de formation** qui se traduit par la diminution du nombre d'écoles : quatre écoles de Gendarmerie -Montargis, Le Mans, Libourne et Châtellerauld- ont été fermées le 1er septembre 2009 ;

- **la création d'un pôle unique de Police et de Gendarmerie scientifique** : la mise en place de l'institut national de police scientifique (INPS) n'a pas eu d'incidence sur la coexistence des six laboratoires de la Police et de celui de la Gendarmerie. Il s'agit plutôt de coordonner et développer les outils. En revanche, les deux laboratoires parisiens de l'INPS (le laboratoire de police scientifique de Paris et le laboratoire de toxicologie de la préfecture de police), actuellement installés sur trois sites vétustes, devraient être relogés sur deux seules implantations à l'étude à Rueil-Malmaison (Hauts-de-Seine), d'une part, et à Ivry-sur-seine (Val-de-Marne), d'autre part). Mais les difficultés locales et financières auxquelles se heurtent ces deux projets ont conduit à envisager d'autres solutions ;

- **l'adaptation des zones d'intervention de chacune des deux forces** à l'horizon 2012 : les agglomérations urbaines pour la police, les autres territoires revenant à la Gendarmerie.

Ce redéploiement Police-Gendarmerie s'est concrétisé par un projet de réajustement territorial prévoyant le transfert de 17 circonscriptions de sécurité publique vers la Gendarmerie et, parallèlement, celui de 29 communes situées en zone Gendarmerie vers la Police.

Finalisée à la fin de l'année 2008, cette réforme est progressivement mise en œuvre, coordonnée avec le développement des nouvelles polices d'agglomération (*cf. infra*).

Plusieurs transferts sont d'ores et déjà validés :

- la circonscription de sécurité publique (CSP) de Fourmies (Nord) à la Gendarmerie ;

- le rattachement des communes de Hersin-Compigny et de Marck (Pas-de-Calais) à la zone Police ;

- le transfert de quatre communes du Rhône -Feyzin, Ecully, Chassieux et Rillieux-la-Pape- à la zone police.

Lors de son audition, M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, a fait valoir les résultats positifs de l'adaptation des zones de compétences des deux corps « *dont la complémentarité opérationnelle est désormais évidente [...].* » Le ministre a ajouté qu' « *il y a également complémentarité entre les deux corps en matière de ressources humaines, d'immobilier, de commandement ou d'utilisation des hélicoptères. Certains services quotidiens –par exemple les trafics urbains difficiles– sont maintenant exécutés par les deux forces.* ».

b) La révision de la présence des forces de sécurité sur le territoire

Cette adaptation passe par :

- la création au 14 septembre 2009 d'une **police d'agglomération** unifiée pour Paris et les départements limitrophes de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) : elle a mutualisé les unités et les renforts projetables (34 000 agents pour 6,4 millions d'habitants). Ce modèle doit être étendu en 2011 aux agglomérations de Lille, Lyon et Marseille. Il est lié au redécoupage des zones Police et Gendarmerie (*cf supra*) ;

- la création, dans des quartiers sensibles, de 34 unités territoriales de quartier (UTéQ), en 2008, constituées, chacune, d'une vingtaine de fonctionnaires (soit 643 policiers au 30 juin 2010). 26 nouvelles UTéQ devaient être créées au 31 décembre 2010 à Perpignan, Toulon... Leur implantation dépend de la qualité du partenariat Etat-collectivités locales, notamment de la coopération étroite avec les polices municipales. Elles ont été entretemps rebaptisées BST (brigades spécialisées de terrain), chacune d'entre elles devant désormais couvrir plusieurs quartiers ;

- la mise en place d'une vingtaine de compagnies de sécurisation dans des départements et agglomérations prioritaires, touchés par la violence urbaine, qui appuient les BST. Le ministre de l'intérieur a annoncé la création de « patrouilleurs » chargés d'assurer une présence policière plus visible pour la population¹.

c) La réorganisation de la lutte contre l'insécurité routière

Dans ce cadre, l'emploi et la répartition des effectifs ont été rationalisés avec la modification projetée de l'implantation de certains détachements des six unités motocyclistes zonales.

¹ Cf. audition du 4 juin 2011 par la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de règlement des comptes pour l'année 2010.

d) La diminution des effectifs

M. Frédéric Pechenard, directeur général de la Police nationale, a souligné auprès de votre mission que, lors de la première phase de la RGPP, les effectifs de la police nationale avaient diminué de 4.000 ETP ; ils devraient subir de nouvelles coupes avec la suppression de 3.000 ETP d'ici 2013¹.

Pour sa part, le général Jacques Mignaux, directeur général de la Gendarmerie nationale, a indiqué qu'à la fin de l'année 2011, le nombre d'emplois supprimés dans la gendarmerie par l'effet des mesures RGPP s'élèverait à 3.509 ETP².

En Mayenne, votre mission a pu constater que l'augmentation des effectifs acquise avec la LOPPSI 1 a été perdue avec la RGPP.

Ces suppressions se sont traduites notamment par l'ajustement des unités à l'évolution de la délinquance et par leur équipement technologique.

La volonté du Gouvernement est de rendre la police plus présente sur le terrain notamment par la suppression de certaines missions (gardes statiques, escortes des transfèrements de détenus, etc ...) et la substitution de personnels actifs à des agents administratifs. Le budget 2011 du programme *Police nationale* présente néanmoins un plafond d'emplois diminué de 712 ETPT : cette baisse est notamment illustrée par celle de 1.925 ETPT du corps d'encadrement et imparfaitement compensée par une augmentation de 1.780 ETPT des effectifs des adjoints de sécurité.

e) Des conséquences lourdes pour les collectivités locales

La sécurité des populations est une compétence régaliennne mais les communes sont les cellules de proximité, le réceptacle quotidien des exigences de la population.

Elles sont naturellement conduites à pallier les défaillances de l'Etat régalien qui, parallèlement, les a toujours plus impliquées : vidéo-surveillance et polices municipales contrebalancent l'affaiblissement de la présence de l'Etat sur le territoire.

A quel coût ?

Notre collègue Philippe Dallier en a mesuré les conséquences pour la commune des Pavillons-sous-Bois dont il est le maire. Son exemple est édifiant :

« [...] Les élus se trouvent en première ligne, confrontés, au quotidien, aux demandes de leurs concitoyens, lesquels attendent d'eux, dans ce domaine comme dans les autres, des résultats, sans se soucier ni de leur pouvoir réel - cela soulève d'ailleurs une vraie question- ni des moyens dont ils disposent.

[...]

¹ Cf. audition du 15 juin 2010.

² Cf. audition du 15 juin 2010.

Pour beaucoup d'élus, dans ce domaine comme dans bien d'autres, nécessité finit par faire loi, et ce n'est pas tant par principe que par réalisme qu'ils prennent la décision de créer une police municipale ou d'équiper leur commune de caméras.

Ceux qui sont conduits à prendre de telles décisions le font parfois au détriment d'autres services à la population ou au prix d'un accroissement de la fiscalité locale, tout simplement parce qu'ils ne disposent pas de moyens budgétaires suffisants.

À titre d'exemple, (...), je citerai le cas d'une commune de 21.000 habitants, située en plein cœur de la Seine-Saint-Denis, qui consacre près de 800.000 euros par an à payer quinze policiers municipaux et douze agents de surveillance de la voie publique, alors que son potentiel financier est inférieur de 25 % à la moyenne de la strate.

[...]

À ces dépenses de personnel s'ajoutent bien évidemment l'entretien des locaux, des véhicules et des matériels. Au total, amortissements compris, la dépense avoisine le million d'euros, alors que l'autofinancement net de cette commune dépasse péniblement 1,5 million d'euros par an.

[...]

J'ai fait ce choix parce que ma ville ne dispose pas d'un commissariat de police. (...) Elle dépend en effet de celui de la ville voisine de Bondy, où la situation est tellement plus difficile que nous avons parfois le sentiment de « passer après », quelle que soit d'ailleurs l'activité de la police nationale, que je ne critique pas.

Oui, parce que la situation se dégradait, parce que la pression de la population était forte, mais aussi à la demande de l'État, nous avons renforcé nos moyens et nous consacrons désormais des sommes très importantes, j'allais dire trop importantes au regard de nos ressources, à la sécurité.

[...]

Le million d'euros que je dépense, chaque année, aux Pavillons-sous-Bois, à la sécurité, je préférerais le consacrer aux missions de prévention dont la ville a directement la responsabilité, au développement du soutien scolaire, du sport et de la culture, à tout ce qui peut effectivement permettre aux jeunes d'échapper à la spirale infernale de l'échec scolaire, du chômage, de la marginalisation et, pour certains, au basculement dans la délinquance. Aujourd'hui, en l'état actuel, je ne le peux pas ! [...] »¹.

L'implication des communes ne s'arrête pas là !

¹ Cf débats Sénat, séance du 4 novembre 2010 : débat sur le rôle de l'Etat dans les politiques locales de sécurité.

Hors RGPP, la LOPPSI 2 a prolongé deux dispositifs destinés à encourager les collectivités territoriales à participer à des opérations immobilières concernant des bâtiments affectés à l'usage de la police et de la gendarmerie nationales :

- **Le bail emphytéotique administratif (BEA)**

Institué par l'article 3 de la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, le BEA permet de réaliser, sur le domaine public des collectivités territoriales, des investissements immobiliers liés aux besoins de la Police et de la Gendarmerie nationales.

Selon ce dispositif, la collectivité acquitte un loyer à l'opérateur privé constructeur durant le BEA et devient propriétaire des immeubles à son terme ; l'Etat sous-loue ceux-ci à la collectivité territoriale par un contrat de bail classique.

Ces BEA autorisent la conclusion de contrats de crédit-bail pour financer les constructions. En outre, les dépenses engagées par les collectivités sont éligibles au FCTVA si les bâtiments concernés sont mis gratuitement à la disposition de l'Etat.

- **La prolongation de l'application des conventions entre l'Etat et les collectivités territoriales pour les constructions immobilières de la Police et de la Gendarmerie**

Ce dispositif, également créé par la loi du 29 août 2002, autorise les collectivités et leurs EPCI à construire, acquérir ou réserver des bâtiments destinés à être mis à disposition, par bail, de l'Etat pour les besoins de la justice, de la Police et de la Gendarmerie nationales ou pour la construction d'un établissement public de santé ou d'une structure publique de coopération sanitaire.

La LOPPSI suscite également une autre interrogation qui concerne le renforcement des pouvoirs des policiers municipaux, notamment en matière de lutte contre l'insécurité routière. Cet élargissement pourrait signifier que l'Etat entend impliquer davantage la police municipale dans certaines des missions que la Police nationale et la Gendarmerie remplissaient jusqu'alors.

B. DES COLLECTIVITÉS PARTICULIÈREMENT EXPOSÉES

La mise en œuvre de la RGPP *via* l'entrée en application des différentes cartes (*cf. supra*) n'est pas sans incidence sur les territoires et les collectivités qui les représentent. A l'**effet cumulé** de certaines décisions s'ajoutent des **effets en cascade**, cette combinaison de facteurs pouvant avoir des **conséquences extrêmement préjudiciables** sur les territoires ciblés.

1. La RGPP, un désaménagement du territoire ?

La RGPP n'est pas une politique d'aménagement du territoire, ses objectifs sont autres. Elle n'est pas pour autant sans impact sur cet aménagement. Echappant à une vision d'ensemble, cette politique répond à une logique sectorielle des ministères concernés.

a) L'effet cumulatif des cartes

Prise isolément, chaque carte comporte déjà des conséquences non négligeables sur un territoire donné. Mais la RGPP se caractérise par la multiplication des réformes d'ampleur s'appuyant sur de profondes modifications de cartes (Cf. *supra*). Dès lors, **un « coefficient démultiplicateur de l'impact territorial »** se met en place sur certains territoires, les plus concernées par les réformes des cartes.

Lors de son audition par la mission¹, M. Bruno Bourg-Broc, président de la FMVM, a résumé la situation : *« je conçois que les réformes de la défense, de la justice et de la santé ne soient pas menées dans une logique d'aménagement du territoire. Néanmoins, lorsqu'une ville moyenne perd son régiment, puis son tribunal et, enfin, son hôpital, ça fait mal ! D'autant que les mêmes avaient souvent déjà connu le départ de leur succursale de la Banque de France »*.

Au total, **l'addition de politiques sectorielles** conduites en application de la RGPP peut se traduire par d'importants dégâts collatéraux en termes d'aménagement du territoire, faute de coordination d'ensemble.

b) L'effet « dominos » des fermetures de services

La fermeture de services ou d'établissements dans le cadre de la RGPP présente un effet non seulement par elle-même mais aussi par les répercussions qu'elle peut avoir. Lorsqu'un territoire est touché, il n'est ainsi pas rare qu'un **effet « dominos »** se mette en place avec des **fermetures en série**.

Cet enchaînement concerne, tout d'abord, la **sphère des services publics** sur le territoire en question. Par exemple, lorsqu'une maison d'arrêt disparaît, se pose le problème de l'avenir plus ou moins proche du tribunal, de la brigade de Gendarmerie ou du commissariat.

Toutefois, cet effet de cascade ne se limite pas au champ des services publics mais il implique toute **l'économie locale, l'emploi et la vitalité démographique du territoire frappé**. Cette mécanique est, hélas, bien connue qui consiste dans le dépérissement d'une commune sous l'effet conjugué de la fermeture d'un ou de plusieurs services publics, puis du départ des acteurs économiques porteurs de dynamisme et de développement et, enfin, des familles.

¹ Audition du 9 février 2011.

Cet effet « dominos » est d'autant plus fort que la commune concernée est de petite taille (*Cf. infra*). Il démontre que la prise en compte de la dimension d'aménagement du territoire est indispensable dans la réorganisation des services publics. Elle doit aboutir à une gestion différenciée qui s'adapte à la diversité des situations dans les territoires.

Proposition n° 31 :

Promouvoir une gestion différenciée adaptée à la diversité des situations dans les territoires pour la réorganisation des services publics et pour l'application de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

c) Le renforcement impératif du rôle de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) au cœur de la RGPP

Le Conseil des ministres du 5 janvier 2011 a chargé la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) d'assurer le **suivi interministériel** des conséquences territoriales des restructurations en cours.

Depuis lors, la Délégation travaille à obtenir des ministères les données sur la traduction territoriale de la RGPP. Ainsi que l'a annoncé M. Emmanuel Berthier, Délégué interministériel, **une base géo-référencée** est en cours de création afin de faire apparaître les communes cumulant les restructurations et d'identifier les territoires les plus vulnérables. M. Emmanuel Berthier a indiqué à la mission que « *les études seront lancées avant l'été, et un premier bilan sera tiré fin 2011. Nous sera notamment communiquée la géographie des agents de l'Etat au 31 décembre 2006, ainsi que des données au 31 décembre 2009* ».

Votre mission souhaite que ce rôle de coordination de la DATAR soit renforcé.

Proposition n° 32 :

Renforcer le rôle de coordination de la Datar en l'associant aux travaux du CMPP, afin de garantir une meilleure prise en compte de l'impact de la RGPP sur les territoires.

2. Une prise en compte insuffisante des différences territoriales

a) *La reconnaissance unanime de la nécessité de raisonner en fonction des spécificités de chaque territoire*

« Ce qui compte avant tout, c'est de prendre en compte les spécificités des territoires. Dès lors, peut-il y avoir une réponse unique ? Je crois plutôt qu'elle variera avec les territoires, avec leur taille et la part qu'y prennent les agglomérations : mieux vaut diversifier les réponses ». Ainsi s'exprimait M. Claudy Lebreton, président de l'ADF, devant la mission lors de son audition le 9 février 2011.

La nécessité d'aborder l'« exercice RGPP » en s'attachant à la spécificité des territoires semble, de prime abord, **une évidence et un souci partagé par tous.**

Du côté du **Gouvernement**, cette nécessité est également clairement reconnue. Ainsi, par exemple, lors de son audition par la mission le 9 février 2011, M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales, a souligné, lui aussi, que *« la réponse sur le territoire national ne peut être uniforme. La problématique des territoires ruraux n'est pas celle des zones urbaines. La modularité est au cœur de la réforme ».* Il a, à cette occasion, précisé que *« la réorganisation des services varie selon la taille du département, avec une direction départementale du territoire, une direction départementale de la protection de la population et une direction départementale de la cohésion sociale, ces deux dernières pouvant être fusionnées. Je n'ai pas entendu parler de difficultés, d'élus frustrés de ne plus trouver d'interlocuteur... ».*

Pourtant, au discours théorique s'oppose une pratique perçue souvent très différemment sur le terrain.

b) *Les zones rurales et les zones urbaines requièrent une approche différenciée*

Parmi les différences majeures à prendre en compte dans la définition des politiques menées au titre de la RGPP, la distinction entre les territoires ruraux et les zones urbaines apparaît comme une **priorité** à votre mission. Dans le cas contraire, le risque est fort que la RGPP n'accentue encore un peu plus les écarts de développement et les injustices territoriales.

Devant votre mission, **M. Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)**, a ainsi fait part de ses craintes face à la politique conduite dans le cadre de la RGPP. Tout en affirmant que *« l'idée de réformer les politiques publiques n'est pas en soi mauvaise. Rationaliser, simplifier, économiser pour mieux servir sont autant d'objectifs louables »*, il a toutefois tenu à souligner que *« la méthode, qui détermine l'environnement psychologique, compte pour beaucoup. Elle peut conduire à l'échec. C'est ce que l'on a vu se passer avec la RGPP ».*

Il a indiqué que « *les élus ruraux l'ont vécue [la RGPP] comme un mouvement de reflux de l'Etat, qui les laisse démunis face à la marée de normes qu'ils voient, dans le même temps, monter* ». Selon lui, il en résulte « *un sentiment d'abandon très palpable* ».

Il a également insisté sur le fait que « *les maires de communes rurales ont de plus en plus de mal à assumer leur mandat, et cela déborde largement le seul domaine de l'ingénierie publique* ».

Dans le contexte de la RGPP, l'une des principales difficultés à laquelle sont aujourd'hui confrontés ces maires réside très souvent dans **l'absence d'interlocuteurs clairement identifiés**.

M. Vanik Berberian a apporté à la mission un témoignage éclairant sur cet enjeu : « *Ecoles, gendarmerie, voirie : dans tous les domaines, on a de plus en plus de mal à trouver un interlocuteur compétent, voire un interlocuteur tout court. Lorsque j'interroge le sous-préfet sur un dossier, il me répond qu'il lui faudra du temps pour me répondre, tant s'est alourdie la charge de travail. Je suis maire depuis 1989. A cette époque, je voyais les gendarmes régulièrement : ils venaient à la mairie faire des photocopies. Aujourd'hui, je ne les vois plus, et ce n'est pas seulement parce qu'ils ont leur propre photocopieuse : ils ont été réorganisés en comités de brigade* ».

Au final, alors que les collectivités en zone urbaine bénéficient d'une plus grande proximité avec les centres de décision administratifs, les collectivités en zone rurale souffrent d'un **éloignement de l'Etat** qui s'est accéléré sous l'empire de la RGPP. M. Vanik Berberian précise ainsi : « *les secrétaires de mairie vous le diraient mieux que moi : ils sont à la peine. Ce sont eux qui sont en première ligne pour débrouiller les problèmes* ».

c) Pour les petites collectivités : un sentiment d'abandon de la part de l'Etat

Un autre « angle mort » de la RGPP renvoie aux petites collectivités territoriales. Leur problématique recoupe d'ailleurs souvent largement celle évoquée ci-dessus des zones rurales, ce qui ne surprend pas eu égard au tissu rural tel qu'on le connaît.

Ainsi que l'a estimé M. Hans Helmrich (UNSA) devant la mission, « *les communes de moins de 1.500 habitants n'ont pas de service technique, pas d'ingénieurs ; depuis que les DDE ne les aident plus à établir les cahiers des charges et à préparer les marchés publics, elles sont obligées de faire confiance aux entreprises, ce qui les amène à valider des choses qui ne devraient pas l'être. On a fait la RGPP avant de mutualiser les services et comme les citoyens ne peuvent plus se tourner vers ceux de l'Etat, ils s'adressent aux collectivités qui sont proches ; les plus grandes peuvent faire face mais la situation des autres est complexe* »¹.

¹ Audition du 16 février 2011.

Cette faiblesse a été confirmée par M. Jacques Nicolas (CGT), selon lequel « *les petites collectivités, les plus nombreuses, souffrent d'être privées de toute une série de relais : comptable public, DDE...* »¹.

De même, **M. Olivier Dussopt, vice-président de l'Association des petites villes de France (APVF)**, a insisté sur cette perte de soutien de la part de l'Etat : « *la capacité des petites villes à faire fonctionner leurs services a également été touchée par la fin de l'offre concurrentielle des DDE pour le réseau routier. Cela vaut aussi pour le droit du sol, l'instruction des permis de construire. Les collectivités locales manquent des ressources et de compétences* »².

M. Olivier Dussopt a également souligné **l'effet « dominos » (Cf. supra) particulièrement fort dans le cas des petites villes**. Selon lui, « *la fermeture des services publics n'a pas commencé avec la RGPP pour les petites villes, mais celle-ci l'a accélérée. L'absence de concertation a contribué à l'effet domino : la fermeture d'un service public entraîne une perte d'emplois, le déplacement de familles, des pertes pour les commerçants, des fermetures de classes, voire d'écoles, sans parler de l'effondrement du marché immobilier* ».

Dans cette perspective, il a rappelé notamment que la réforme de la carte judiciaire a concerné 239 petites villes (pour 317 tribunaux supprimés au total au niveau national) et que « *les réorganisations militaires n'ont pas frappé que Metz ou Nancy, mais aussi des petites villes comme Barcelonnette, Dieuze, Guéret ou Joigny..., où l'impact a été proportionnellement plus fort* ». Il a également affirmé que la réorganisation des forces de sécurité avait eu des effets très négatifs sur les petites villes, du fait notamment des pertes d'emploi induites : « *La sécurité ? Ce sont les transferts d'effectifs et les commissariats remplacés par des gendarmeries, 10 policiers étant remplacés par 6 ou 7 gendarmes, réputés plus disponibles –mais cela fait 30 % d'emplois en moins à Autun, Commercy, Issoudun ou Annonay* ».

Au total, dans le cadre d'une enquête lancée en mars 2011 par l'APVF³, **84 % des maires interrogés ont estimé que la RGPP avait un impact « négatif ou très négatif » sur le fonctionnement des services publics locaux de leurs collectivités**.

Proposition n° 33 :

Etablir une Charte fixant un niveau de service public minimal sur les territoires.

¹ *Idem.*

² *Audition du 2 mars 2011.*

³ *Etude réalisée par l'APVF auprès d'un échantillon de 180 maires, représentatif des maires des communes françaises de 2.500 à 20.000 habitants.*

d) Le cas des communes de montagne

Devant la mission¹, l'**Association nationale des élus de la montagne (ANEM)** a aussi fait part de ses réserves et critiques à l'égard de la RGPP telle qu'elle est conduite aujourd'hui.

M. Vincent Descoeur, président de l'ANEM, a souligné que *« le maintien des services publics dans les zones de montagne est plus difficile qu'ailleurs du fait de la dispersion des populations. Il faut en effet autant tenir compte sur ces territoires des délais de transport que de la distance elle-même »*.

Il s'est inquiété d'un *« amoindrissement »* de la qualité du service rendu, notamment dans le domaine de l'**éducation**. A cet égard, il a considéré que *« les départements de montagne risquent d'être désorganisés par la politique actuellement menée. Le service public de l'éducation tend à s'éloigner des familles et, même si le taux d'encadrement constaté dans les établissements situés en montagne est parfois élevé, ce critère n'est pas pertinent du fait de l'organisation particulière des classes dans les zones de montagne. La limite de l'exercice conduit avec la RGPP réside dans la notion de seuils »*. Il a redouté que les familles ne soient *« confrontées au problème des distances »*.

Aussi, pour que soit garantie la proximité des services publics en montagne, l'**ANEM souhaite par exemple que la notion d'accessibilité à un service public s'exprime en temps**, et non plus en distance. La norme de durée du transport scolaire pourrait tenir compte de l'âge des élèves et de la réalité géographique du territoire.

S'agissant du soutien technique apporté par l'Etat, M. Vincent Descoeur a regretté que *« l'excessive régionalisation des services publics entraîne l'éloignement des centres de décision et des compétences »*. Par exemple, le rapprochement des DDE et des directions régionales de l'environnement (DIREN) n'a pas, selon lui, abouti à un schéma optimal et des difficultés se posent en matière de déneigement.

De même, les élus de montagne redoutent aujourd'hui une évolution de la carte des **sous-préfectures** qui aboutirait à la suppression de certaines d'entre elles. La gestion de proximité et le conseil donné par les agents publics des sous-préfectures sont en effet primordiaux dans les territoires de montagne faiblement peuplés et de grande superficie. Il est donc, selon eux, absolument nécessaire de préserver un bon maillage des sous-préfectures.

¹ Audition du 13 avril 2011.

3. Des territoires parfois durement impactés

Dans les conditions qui viennent d'être exposées, certains territoires sont parfois durement impactés par la RGPP. A titre d'exemple, la mission a souhaité présenter deux cas, ceux de Joigny et de Digne-les-Bains. **Sans qu'ils puissent naturellement être généralisés, ces deux cas illustrent cependant certains mécanismes et certaines conséquences de la RGPP.**

a) Une petite ville à la peine : l'exemple de Joigny (Yonne)

L'exemple de Joigny (Yonne) a été développé devant la mission par **M. Nicolas Soret, président de la communauté de communes du Jovinien**. Les éléments qui suivent sont, pour la plupart, tirés de cet exposé.

La communauté de communes du Jovinien est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de 18.000 habitants centré sur la ville de Joigny, petite ville de **11.000 habitants** et située au cœur d'un bassin de vie de 50.000 habitants.

Dans le cadre de la RGPP, l'objectif annoncé correspondait pour Joigny à la réorganisation des services publics afin de mieux adapter les administrations aux besoins des usagers, de valoriser le travail des fonctionnaires et de réduire les dépenses publiques.

Selon M. Nicolas Soret, « *seul le dernier axe a été privilégié depuis 2007 sur notre territoire : à Joigny, c'est toute la décennie 2000 qui a été meurtrière* ».

La ville a perdu, d'après M. Nicolas Soret, **500 emplois**, du fait de la réforme des cartes hospitalière, judiciaire et de la défense, de la reconfiguration des forces de police et de gendarmerie, ainsi que de l'évolution des effectifs au lycée et au collège, à Pôle emploi, au Trésor public et à EdF-GdF.

Avec la **révision de la carte militaire**, le 28^{ème} groupe géographique, régiment spécialisé dans la cartographie militaire, a quitté Joigny. Ce départ a eu pour résultat la perte de 410 emplois directs. Le régiment injectait 650.000 euros par mois de masse salariale, soit 7,8 millions d'euros par an. Environ 80 % de cette dépense était reconvertie dans le circuit de l'économie locale.

Depuis le départ du régiment, **le marché immobilier est déséquilibré**, les commerces souffrent et des familles entières ont quitté ce territoire. Aussi, des **classes et parfois des écoles sont-elles menacées de fermeture**.

L'Etat a certes cédé l'emprise foncière correspondant à la caserne du régiment (10 hectares en plein cœur de la ville) pour l'euro symbolique, mais cette cession a plutôt eu pour résultat de **déséquilibrer le budget de fonctionnement de la ville**, du fait de cette charge d'entretien nouvelle.

La réforme de la carte judiciaire a, quant à elle, entraîné la fermeture du tribunal de commerce de Joigny au 1^{er} janvier 2009. Il faut désormais se rendre à Sens, à une demi-heure de voiture. Le tribunal d'instance a également été fermé, au 1^{er} janvier 2010, avec à la clef dix emplois en moins.

La réforme de la cartographie des forces de Police et de Gendarmerie avait auparavant débouché sur la fermeture du commissariat de Joigny en 2004. Jusqu'alors, avec le canton voisin, Joigny pouvait compter sur 52 policiers et 12 gendarmes. Désormais, les policiers sont partis et ont été remplacés par 39 gendarmes. Au total, la ville a donc perdu 13 ETPT et n'a eu parallèlement les moyens de créer que trois postes de policiers municipaux.

L'agence de **Pôle emploi** à Joigny a connu une augmentation de son activité de l'ordre de 30 % entre 2008 et 2010, soit l'une des plus fortes progressions de l'hexagone. Or, dans cette agence, ont été supprimés deux postes d'agents avec le risque d'en perdre encore cinq d'ici la fin de l'année. Au total, Joigny compte 2.550 demandeurs d'emploi, soit 232 demandeurs par agent. M. Nicolas Soret a déploré ce manque d'encadrement et de conseil pour les demandeurs d'emploi à Joigny : *« Ils [les chômeurs] se sentent délaissés et les réactions violentes sont de plus en plus fréquentes. Les conditions de travail des agents empirent, les résultats sont en chute »*.

La trésorerie et le centre des impôts (« centre des finances publiques ») restent à Joigny, mais avec seulement 34 agents, contre 44 agents il y a six ans.

En cinq ans, **le lycée** a perdu dix-huit postes d'enseignants et trois d'assistants d'éducation. Il pourrait perdre à nouveau sept postes à la prochaine rentrée à cause de la réforme du Bac sciences et technologies industrielles (STI). **Le collège** a perdu cinq enseignants en cinq ans et trois autres suppressions interviendront en septembre 2011. Cette évolution est d'autant plus inquiétante, selon M. Nicolas Soret, que Joigny a *« franchi le triste cap de 50 % d'élèves dits « de CSP moins », autrement dit issus de familles défavorisées »*. Enfin, l'établissement régional d'enseignement adapté ne dispose plus d'une assistante sociale à plein temps, dans la mesure où celle-ci se partage désormais entre plusieurs autres établissements.

La caisse primaire d'assurance maladie a perdu huit agents en cinq ans, tandis qu'EDF et GDF ont fermé des bureaux commerciaux (disparitions de 30 emplois supplémentaires).

Avant même la RGPP, la réforme de la **carte hospitalière** avait privé Joigny, dès le début de la décennie, d'une maternité et d'un service de chirurgie, malgré l'effort qui avait été consenti pour la modernisation du plateau technique (50 millions d'euros d'investissements).

Une aide à l'investissement a bien été prévue en faveur de la commune à hauteur de 3 millions d'euros et une aide à l'emploi pour une enveloppe d'un million d'euros. Mais M. Nicolas Soret s'interroge sur la manière dont ces montants ont été calculés : « **Comment l'aide est-elle calculée ? Barcelonnette, Givet ou Provins ont obtenu beaucoup plus !** ».

M. Nicolas Soret dresse donc un bilan très critique de l'impact de la RGPP sur Joigny : « *Voilà l'impact de la RGPP sur un territoire comme le nôtre. Les conséquences sont évidentes : service dégradé, agents démoralisés et surchargés, usagers mécontents, citoyens incrédules, amers, voire violents. Il y a, je le répète, **une rupture d'égalité dans l'accès aux services publics*** ».

b) Des chefs-lieux parfois en souffrance : l'exemple de Digne-les-Bains (Alpes- de- Haute-Provence)

En vue d'illustrer les problèmes rencontrés par les villes moyennes du fait de la RGPP, **M. Serge Gloaguen, maire de Digne-les-Bains et membre de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM)**, a expliqué à votre mission les difficultés traversées par la commune dont il est le premier magistrat. Les éléments qui suivent sont extraits de son intervention¹.

Digne-les-Bains, préfecture des Alpes-de-Haute-Provence, voit sa population, qui avait progressé de 2001 à 2006 pour atteindre le seuil critique des 20.000 habitants, diminuer depuis peu. Elle a ainsi perdu 500 habitants en 2007 et 200 habitants en 2008. Cité administrative vivant également du tourisme, du thermalisme et de l'artisanat, elle compte 12.000 emplois, qui font également vivre un arrière-pays de 28.000 habitants. **Pas moins de 53 % de ces emplois sont publics ou parapublics.**

Or, Digne-les-Bains en a « perdu un certain nombre, notamment la direction des services vétérinaires et celle de l'administration fiscale »².

Déjà le projet de réseau autoroutier (l'« A585 ») depuis l'A51 jusqu'à Digne-les-Bains n'avait pas été retenu dans le schéma national des infrastructures de transport (SNIT). Mais « *le coup de grâce a été la programmation de la fermeture de la maison d'arrêt, la seule fermée de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur* »³. Cette maison d'arrêt représente quarante emplois directs pour une cinquantaine de détenus.

Annoncé dans le cadre des mesures RGPP pour la justice, ce projet de fermeture fragilise bien sûr le tribunal de grande instance et les effectifs de la Police nationale de Digne-les-Bains.

Pour tenter de surmonter cet obstacle, M. Serge Gloaguen travaille depuis le début de l'année 2010, en concertation avec la Chancellerie dont il s'est rapproché, à un projet de construction d'un nouveau centre pénitentiaire. Il place beaucoup d'espoirs dans l'aboutissement de ce **centre qui créerait de**

¹ Audition du 9 février 2011.

² *Idem.*

³ *Idem.*

l'emploi. Or, « *les emplois publics et privés sont liés. Le départ des fonctionnaires, surtout ceux de catégorie A, entraîne la fermeture des services parapublics : EDF et La Poste ont déménagé une partie de leurs activités à Avignon ; la Mutuelle du Soleil s'est installée à Marseille* ».

Sans être contre la logique de métropolisation (« *il faut renforcer Marseille face à Barcelone* »), le maire de Digne-les-Bains estime toutefois qu'il faut **arrêter « d'entasser les services dans les grandes cités qui concentrent les problèmes de logement, de transport, de sécurité et de santé publique »**.

D'autres pistes sont également à l'étude pour permettre à Digne-les-Bains de sortir de la situation difficile dans laquelle elle se trouve et de renouer avec son dynamisme passé, comme par exemple un projet d'extension de l'activité thermale à la remise en forme dans le cadre des « pôles d'excellence rurale ». Mais **les incertitudes actuelles sur son avenir fragilisent l'activité privée** : « *le projet d'installation d'un centre de balnéothérapie et d'une résidence sur le site du golf est gelé ; les investisseurs attendent* ».

Le maire de Digne-les-Bains en est convaincu : « ***nous ne pouvons pas reculer ; cela signifierait une diminution de la population*** ».

II. L'INGÉNIERIE TERRITORIALE : LES COLLECTIVITÉS EN PREMIÈRE LIGNE

A. LE RETRAIT PROGRESSIF DE L'ÉTAT DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE : UN PROCESSUS ANCIEN CONFIRMÉ PAR LA RGPP

Les prestations proposées par les services de l'État aux communes ou à leurs groupements ne disposant pas de la capacité d'organiser leurs propres outils d'ingénierie, semblaient représenter « *un monde immuable, être un aboutissement* », selon les termes de notre collègue M. Yves Daudigny¹. Pourtant, on constate, depuis plusieurs années, une **réduction du champ de l'ingénierie publique**, résultat de la combinaison de plusieurs facteurs : le droit européen de la concurrence, les critiques formulées par la Cour des Comptes sur la légitimité de l'ingénierie publique de l'État, l'évolution jurisprudentielle du Conseil d'État. Dans ce cadre, la RGPP semble confirmer, voire accélérer, mais non générer, une évolution entamée depuis plus de dix ans.

¹ Rapport d'information n° 557 (2009-2010) de M. Yves Daudigny, « Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique », fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

1. Une ingénierie publique ancienne, favorable aux petites collectivités territoriales

Les **prestations d'ingénierie publique de l'État** en faveur des collectivités territoriales reposent sur une **longue tradition** datant de la fin du XVIII^e siècle. Considérées comme des missions de service public, elles étaient assurées principalement par les services déconcentrés des ministères de l'équipement, de l'environnement, des transports et de l'agriculture (les anciennes directions départementales de l'Équipement (DDE) et directions départementales de l'Agriculture (DDA)), et concernaient généralement les projets liés à l'aménagement du territoire ou aux voiries. Les conditions dans lesquelles ces prestations étaient apportées étaient définies par l'article 12 de la loi du 7 janvier 1983¹ et par l'article 7 de la loi du 6 février 1992².

Une **convention**, signée entre le préfet de département et la commune ou le groupement demandeur, définissait les modalités des prestations d'appui des services techniques de l'État. Les concours de l'État prenaient essentiellement la forme, soit de prestations de conseil, soit de prestations en maîtrise d'œuvre³. En 2000, près de 22.000 communes ou groupements de communes ont bénéficié d'environ 30.000 prestations des services de l'État. Les rémunérations versées à l'État par les collectivités à ce titre s'élevaient, pour les exercices 1998, 1999 et 2000, à 237,8 millions d'euros par an.

2. Une réduction des prestations d'ingénierie publique inspirée du droit communautaire de la concurrence

A partir de la fin des années 1990, s'est posé la question de la qualification juridique de ces conventions, au niveau européen puis au niveau national, au regard du droit de la concurrence et des dispositions du code des marchés publics.

¹ L'article 12 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État autorisait les services de l'État, les départements et les régions à apporter leur concours technique aux communes qui le demandaient pour l'exercice de leurs compétences.

² Selon l'article 7 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de l'État de la République (dite loi ATR) dans sa version initiale, « les services déconcentrés de l'État peuvent concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération qui en font la demande. Dans ce cas, cet appui est fourni dans des conditions définies par convention passée entre le représentant de l'État et, selon le cas, le président du conseil régional, le président du conseil général, le maire ou le président de l'établissement public de coopération ».

³ Article 2 du décret n° 2000-257 du 15 mars 2000 relatif à la rémunération des prestations d'ingénierie réalisées au profit de tiers par certains services des ministères de l'équipement et de l'agriculture.

a) L'influence européenne du droit de la concurrence

Cette évolution a commencé au niveau européen. L'article 106 § 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que « *les entreprises chargées de la gestion des services publics d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union* ».

Aux dispositions de cet article s'ajoutent celles de l'article 2 de la directive n° 2004/18/CE du 31 mars 2004¹. Cette directive simplifie au niveau européen la législation sur les procédures de passation des marchés publics de travaux, de fourniture et de services dont la valeur estimée hors TVA est égale ou supérieure à des seuils préétablis.

Certains marchés publics sont exclus du champ d'application de cette directive : on citera, pour mémoire, les marchés publics déclarés secrets ou qui touchent aux intérêts essentiels d'un État, les marchés publics de services attribués sur la base d'un droit exclusif ou encore les concessions de services publics. A l'exception de ces marchés, l'article 2 de la directive dispose que les pouvoirs adjudicateurs² doivent veiller à ce qu'il n'y ait aucune discrimination entre les différents prestataires de services. Il ressort de ces dispositions communautaires que les conventions passées entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre des lois de 1983 et 1992 ne peuvent faire l'objet d'aucune exception mais doivent au contraire s'intégrer dans le droit commun des marchés publics.

b) L'évolution du droit national de la concurrence

(1) Les critiques de la Cour des Comptes

En 1999³, la Cour des Comptes critique sévèrement les rémunérations accessoires perçues dans le cadre de ces missions par les fonctionnaires des ministères de l'équipement et de l'agriculture, qui représentaient une part substantielle de leurs revenus. A ce propos, M. Éric Jalon, Directeur général des collectivités locales, a rappelé devant votre mission l'incohérence d'une telle situation : « *Habitude avait été prise que les services déconcentrés de l'État fassent le travail à la place de la commune en matière d'ingénierie. Et les agents de la DDE passaient parfois plus de temps au service des communes qu'à l'accomplissement des missions de l'État : quel paradoxe !* ».

¹ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

² Sont considérés comme pouvoirs adjudicateurs, selon la directive précitée du 31 mars 2004 : l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes de droit public et les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public.

³ Rapport de la Cour des Comptes, « *La fonction publique de l'Etat* », décembre 1999, pp. 363 et suivantes.

Au-delà de cette question, la Cour des Comptes soulève la problématique de la légitimité de l'ingénierie publique. Le contexte de l'époque devient d'ailleurs de plus en plus critique envers celle-ci : le décret du 15 mars 2000, dans lequel le Gouvernement confirme le cadre de l'ingénierie publique en faveur des collectivités, a fait l'objet d'un recours auprès du Conseil d'État de la part des professionnels de l'ingénierie privée. En 1998, une plainte a également été déposée auprès de la Commission européenne par la Chambre des ingénieurs conseils de France, pour violation par l'État français des normes communautaires en matière de concurrence.

(2) L'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État

Aux critiques de la Cour des Comptes s'ajoute l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État relative à la qualification juridique des conventions passées entre les services de l'État et les collectivités territoriales dans le cadre des prestations d'ingénierie publique.

Le Conseil d'État a longtemps estimé que ces conventions ne devaient pas être qualifiées de marchés publics et pouvaient, de ce fait, être passées sans organiser au préalable les procédures de mise en concurrence et de publicité prévues par le code des marchés publics.

La décision du Conseil d'État, Communauté de communes du Piémont de Barr du 20 mai 1998, remet en cause cette conception et juge que tout contrat d'ouvrage entre deux groupements de communes doit être qualifié de marché public. Comme le note M. Yves Daudigny, « *par extension, on peut supposer que cette jurisprudence pouvait s'appliquer aux conventions prévues par les deux lois précitées de 1983 et 1992* », à savoir les conventions d'ingénierie publique.

(3) La loi MURCEF

Ainsi, les juges européen et national ont estimé que les concours dont bénéficiaient les petites collectivités territoriales entraient dans le champ du secteur concurrentiel, ce que la loi MURCEF a ensuite validé en 2001.

Auparavant, le comité interministériel du 13 juillet 1999 renverse la logique de l'ingénierie publique issue des lois de 1983 et 1992 : il est prévu désormais de développer les missions d'assistance à la maîtrise d'ouvrage des services déconcentrés, représentant alors 30 % des concours apportés aux communes, au détriment des missions de maîtrise d'œuvre, qui peuvent être exercées par d'autres prestataires que ceux des services déconcentrés.

Cette nouvelle philosophie de l'ingénierie publique transparait dans la loi MURCEF du 11 décembre 2001¹ qui **modifie le champ d'intervention de l'ingénierie publique** ainsi que les modalités d'intervention des services de l'État. Désormais, les prestations d'ingénierie publique dans le secteur

¹ Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF).

concurrentiel ne font plus l'objet d'une convention avec les collectivités territoriales mais sont soumises aux dispositions du code des marchés publics.

La loi prévoit toutefois un **dispositif dérogatoire**, destiné à maintenir une mission de solidarité hors du secteur concurrentiel, dans des conditions compatibles avec le droit communautaire : il s'agit de l'**Assistance Technique de l'État pour des Raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT)**. Peuvent bénéficier du concours des services de l'État, sans passation de marchés publics, les communes ou leurs groupements dont les ressources financières et humaines ne leur permettent pas de disposer de leur propre expertise.

Les caractéristiques de l'ATESAT

L'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) a été créée par la loi MURCEF du 11 décembre 2001, qui a introduit un article 7-1 à la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, selon lequel : « *Les communes et leurs groupements qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat bénéficient, à leur demande, d'une assistance technique fournie par les services de l'État, dans des conditions définies par une convention passée entre le représentant de l'État et, selon le cas, le maire ou le président du groupement* ».

L'ATESAT remplace l'Aide Technique à la Gestion Communale (ATGC)¹, qui portait essentiellement sur la voirie et les ouvrages d'art. L'ATESAT, quant à elle, se déploie dans un champ d'intervention plus vaste, centré sur les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat.

Peuvent être bénéficiaires de l'ATESAT les communes et leurs groupements répondant à un double critère financier et démographique :

- pour les **communes**, le seuil d'éligibilité est fixé à 10.000 habitants, avec la définition de trois strates :

- les communes dont la population est comprise entre 1 et 1.999 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur à 1,1 million d'euros ;

- les communes dont la population est comprise entre 2.000 et 4.999 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur à 1,6 million d'euros ;

- les communes dont la population est comprise entre 5.000 et 9.999 habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur à 2,7 millions d'euros ;

- pour les **groupements de communes** : le seuil d'éligibilité est fixé à 15.000 habitants pour un potentiel fiscal inférieur à 1 million d'euros.

¹ Le champ de l'ATGC était défini à l'article 15 de l'arrêté du 20 avril 2000 fixant le taux et les modalités de rémunération des prestations d'ingénierie réalisées au profit de tiers par certains services des ministères de l'équipement et de l'agriculture et précisant les modalités de leur intervention. NOR : EQUIP0000365A.

Les communes ou groupements éligibles à l'ATESAT peuvent bénéficier de deux types de missions : les missions de base et les missions complémentaires dans les domaines relevant de leurs compétences.

Pour les communes, les **missions de base** fournies dans le cadre de l'ATESAT concernent les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat. Pour les groupements de communes, elles sont complétées par trois autres missions d'assistance : le conseil pour l'établissement de diagnostics sur l'aménagement du territoire du groupement ; l'assistance pour l'élaboration de politiques d'intervention en matière d'habitat ; l'assistance à la mise en place d'un service technique.

Les **missions complémentaires** sont au nombre de quatre : l'assistance à l'établissement d'un diagnostic de sécurité routière ; l'assistance à l'élaboration d'un programme d'investissement en matière de voirie ; la gestion du tableau de classement de la voirie ; l'étude et la direction des travaux de modernisation de la voirie dont le coût unitaire prévisionnel n'excède pas 30.000 euros (hors TVA) et dont le montant cumulé n'excède pas 90.000 euros (hors TVA) sur l'année.

C'est par une **convention** conclue entre l'État et la collectivité concernée, d'une durée d'un an, renouvelable deux fois par tacite reconduction, que sont précisés la nature et le niveau des prestations ainsi que le montant de la rémunération de l'ATESAT. La demande, pour être recevable, doit se fonder sur des « *raisons de solidarité et d'aménagement du territoire* ». La rémunération des services de l'État fournie au titre de l'ATESAT est fixée par un arrêté ministériel du 27 décembre 2002¹ : elle est fondée sur un forfait annuel par habitant différencié selon la taille et le type de collectivité ainsi que le type de mission (c'est-à-dire selon qu'il s'agit de missions de base ou de missions complémentaires).

3. Les nouveaux contours de l'ingénierie publique avec l'application de la RGPP

a) Un recentrage des missions d'ingénierie publique

(1) Un rôle d'expertise

La mise en place de la RGPP a confirmé le **recentrage des missions d'ingénierie publique** des services de l'État dans le secteur concurrentiel autour d'un rôle d'**expertise** plutôt que sur un rôle de **prestataire de services**.

Le second conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 4 avril 2008 poursuit l'évolution initiée par la loi MURCEF, en dépassant le cadre défini par celle-ci, par l'adaptation du champ de l'ingénierie publique aux nouvelles priorités de l'État définies dans le cadre du Grenelle de l'Environnement. Cette orientation transparaît par ailleurs dans une circulaire du 10 avril 2008². C'est pourquoi les services déconcentrés de l'État ont été invités à ne pas maintenir l'ensemble des activités qu'ils pouvaient avoir aussi bien dans le cadre du champ concurrentiel que non concurrentiel.

¹ Arrêté du 27 décembre 2002 relatif à la rémunération de l'assistance technique fournie par l'État aux communes et à leurs groupements au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire.

² Circulaire du 10 avril 2008 sur les mesures du conseil de modernisation des politiques publiques relatives à l'ingénierie publique concurrentielle, conjointe du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Extraits de la circulaire du 10 avril 2008

*« L'ingénierie publique [...] constitue un mode d'intervention qu'il faut adapter pour **soutenir les politiques prioritaires de l'État** et accélérer leurs effets [...].*

Pour le MEEDDAT, qui doit par ailleurs tirer toutes les conséquences de la décentralisation et pour le ministère de l'agriculture et de la pêche, il s'agit à la fois :

- de recentrer dans les DDE et les DDEA la politique de solidarité de l'État avec les petites communes autour de l'ATESAT, (assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire) ; dans ce cadre, les services continueront à apporter à ces collectivités l'accompagnement nécessaire ;

- de renforcer notre capacité d'expertise et d'accompagnement des collectivités sur les politiques qui répondent aux défis du développement durable, par des missions d'ingénierie recentrées sur ces priorités, mais aussi en redéployant des compétences sur le conseil et le contrôle ;

- de conserver et d'étoffer dans les services territoriaux de l'État un haut niveau d'expertise publique ciblée sur des activités à forte valeur ajoutée ou nécessitant une capacité de négociation et de réponse rapide au quotidien ; cette capacité d'expertise viendra en complément de celle du réseau scientifique et technique du ministère qui sera confortée ;

- de mettre fin, au fur et à mesure des redéploiements, aux interventions dans le champ de l'ingénierie concurrentielle, en particulier en matière de maîtrise d'œuvre, lorsqu'elles ne sont pas justifiées par le portage des politiques prioritaires ou par le maintien d'un haut niveau d'expertise.

Parmi les champs d'action prioritaires du développement durable pouvant faire l'objet de ce recentrage des missions, peuvent être mentionnés :

1. La ville durable avec une politique de transports urbains prenant en compte le changement climatique, la reconquête des centres urbains, le développement de la nature en ville, l'accompagnement de projets d'écoquartier.

2. Les bâtiments durables avec la réalisation des bilans carbone, la rénovation énergétique et la mise aux normes d'accessibilité aux handicapés des bâtiments publics, l'amélioration de la qualité de l'air intérieur et de l'acoustique.

3. Les montages d'opérations urbaines pour favoriser la rénovation et la reconquête des quartiers en difficulté, la résorption des logements insalubres, l'économie de l'espace.

4. La lutte contre l'habitat indigne et l'insalubrité.

5. La connaissance et la prévention des risques technologiques (usines de type SEVESO, barrages, digues, produits chimiques...) des impacts de l'environnement sur la santé et des risques naturels (inondations, séismes, sécheresse...).

6. La planification et la sécurité dans le domaine de l'eau (volets qualitatifs et quantitatifs).

7. La protection et la gestion de la nature et le développement du génie écologique, la constitution de trames vertes et bleues de préservation des milieux et de la biodiversité, l'ajustement des pratiques agricoles.

8. *L'évaluation environnementale, sociale et économique dans un souci de développement durable des territoires.*

9. *La prévention et la gestion des déchets.*

10. *Les économies d'énergie et le changement climatique (bilans carbone notamment), la recherche d'énergies alternatives.*

11. *L'assistance à la gestion des services publics locaux et des observatoires départementaux de l'eau.*

12. *Le développement du transport ferroviaire dans une conception intermodale.*

L'expertise technique, qui existe aujourd'hui dans vos services, doit continuer à se redéployer sur ces nouveaux métiers.

[...] La cessation des prestations d'ingénierie concurrentielle devra donc être progressive au fur et à mesure des redéploiements [...].

*Dès maintenant, nous vous demandons d'actualiser votre plan d'action stratégique de l'ingénierie d'appui territorial et notamment de faire un état des lieux de l'offre d'ingénierie privée sur votre territoire et de **réfléchir à la mise en place d'un plan de développement de cette offre pour qu'elle soit à même de répondre aux attentes des collectivités locales.** Ce plan de développement devra permettre le recentrage progressif de vos interventions sur les seuls sujets à haute valeur ajoutée et pour lesquels il n'existe pas de possibilité de développer une offre privée alternative.*

En parallèle, vous déterminerez sur les thèmes évoqués ci-dessus quels sont ceux qui correspondent à un enjeu stratégique pour votre département et comment les services de l'État doivent y répondre.

*Une **concertation avec les élus locaux** devra bien évidemment, à l'issue de cette réflexion, être envisagée avant toute mise en place. [...]. »*

A partir du 1^{er} janvier 2012, il est mis **fin aux interventions étatiques dans le secteur concurrentiel** au profit du **rôle d'expertise** en faveur des collectivités territoriales. Désormais, le nouveau champ d'action de l'ingénierie publique s'organisera autour de cinq grands types de fonctions pour les services déconcentrés, orientées autour de neuf domaines prioritaires.

Cinq grands types de fonctions mobilisant les capacités d'ingénierie ont été identifiés par une circulaire du 19 mai 2009 du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT)¹ :

- les fonctions régaliennes et de régulation (avis de l'État, actes réglementaires, instructions d'autorisations administratives, contrôle, demande de financement) ;

- les fonctions de maîtrise d'ouvrage (notamment pour les infrastructures de transport ou le bâtiment) ;

- les fonctions de connaissance, d'évaluation et d'étude (missions de prospective, d'observation, d'étude générale, de recueil et d'analyse de données, d'évaluation et de connaissance des territoires) ;

- les fonctions de prestations pour tiers prévues par la loi ou s'inscrivant dans un cadre conventionnel (droit du sol, aides à la pierre, ADEME, ANRU, ANAH, ATESAT) ;

- les fonctions d'impulsion et d'animation des politiques prioritaires.

Ces fonctions doivent s'exercer dans **neuf domaines prioritaires** :

- connaissances ;

- intégration du développement durable ;

- stratégie et action territoriale ;

- climat-air-énergie ;

- bâtiment ;

- logement ;

- gestion intégrée de la ressource en eau ;

- milieux vivants et biodiversité ;

- prévention des risques.

(2) Le redéploiement de l'ingénierie publique

Un processus de redéploiement de l'ingénierie publique, en trois phases, a été engagé :

- chaque préfet de département est invité à rédiger une note de synthèse présentant l'état des lieux des prestations d'ingénierie publique assurée par les anciens services déconcentrés de l'État. Cette note doit également proposer un calendrier prévisionnel de mise en œuvre de ce redéploiement ;

- au niveau régional, il revient au préfet de région de consolider les réflexions départementales dans un document unique, qui permettra au préfet de disposer des éléments nécessaires à la répartition des moyens entre les différentes DDT de son territoire ;

- il est enfin prévu la rédaction de **plans de redéploiement des capacités d'ingénierie en région (PRIR)**, déclinés sous forme de plans départementaux, conformément à une circulaire du 22 juillet 2008¹.

¹ *Circulaire du 19 mai 2009 du MEEDDAT sur l'évolution des capacités d'ingénierie des services régionaux et départementaux pour porter les politiques du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et du ministère du logement.*

Contenu des plans de redéploiement des capacités d'ingénierie en région (PRIR)

La circulaire du 22 juillet 2008 définit le contenu des PRIR. Selon ses termes, ils présenteront notamment :

- les champs d'action et les métiers sur lesquels un redéploiement de moyens est prévu au regard des politiques publiques définies nationalement et des enjeux prioritaires identifiés en région : les orientations stratégiques nationales à prendre en compte sont définies par chacun des ministères dans le cadre de circulaires spécifiques ;
- les modalités d'arrêt progressif de l'ingénierie publique concurrentielle, notamment les dates d'arrêt des prises de commandes des prestations de maîtrise d'œuvre ;
- la description des organisations cibles ;
- la méthode et le calendrier envisagés pour organiser le redéploiement : diagnostic social des équipes en place, opportunités et difficultés prévisibles, construction d'un dispositif local d'accompagnement des agents, description et chiffrage des besoins en formation, besoins en compétences pointues nécessitant des recrutements externes ;
- l'élaboration d'un plan d'accompagnement des collectivités locales ;
- les actions de communication interne et externe sur la réforme à engager localement.

Source : Rapport précité de M. Yves Daudigny

(3) Le maintien de l'ATESAT

L'ATESAT n'est **pas remise en cause** par la RGPP. Il est prévu qu'elle continue à assurer une fonction de prestations pour les tiers, à **moyens constants**. En clôture du 92^e congrès des maires de France et présidents de communauté, le 19 novembre 2009, M. Brice Hortefeux, alors ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, avait déclaré que l'État souhaitait continuer à soutenir les petites communes et ne se désengagerait pas de l'ATESAT. Ce point a été confirmé devant votre mission par M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire, a, quant à lui, précisé que 1.650 ETP ont été maintenus pour continuer d'assurer les missions liées à l'ATESAT, pour un coût de 147 millions d'euros pour le budget de l'État.

¹ *Circulaire du 22 juillet 2008 sur l'évolution des activités d'ingénierie et les modalités de retrait du champ concurrentiel, conjointe du MEEDDAT et du ministère de l'agriculture et de la pêche.*

M. Thierry Alexandre, adjoint au directeur de la direction départementale des territoires, a indiqué à votre mission, lors de son déplacement dans le Loiret, que le retrait de la DDT de l'ingénierie concurrentielle avait entraîné la suppression de 60 ETP qui n'étaient pas imputées sur les missions de conseil assumées dans le cadre de l'ATESAT. Les missions de celle-ci ont d'ailleurs évolué et concernent aujourd'hui la gestion durable du territoire et du patrimoine. Elle bénéficie à 285 communes sur 334 dans le Loiret

4. Les conséquences de la RGPP

a) Un risque de remise en cause des missions de service public par manque de personnels

La réduction et la réorientation du champ de l'ingénierie concurrentielle s'accompagnent de la **suppression de 3.300 ETP** entre 2009 et 2011 pour le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, et de **1.200 ETP** pour le ministère de l'agriculture et de la pêche. Dans les directions départementales des territoires, la suppression de l'ingénierie publique concurrentielle s'accompagne de la suppression de 137 ETP entre 2011 et 2013 auxquels s'ajoutent la suppression de 264 ETP au titre de la rationalisation des fonctions support, selon les informations fournies à votre mission par M. Bruno Le Maire.

La majorité des agents concernés par l'arrêt des missions d'ingénierie concurrentielle mais ne partant pas à la retraite sont orientés vers les postes des nouvelles DDT. Pourtant, face aux incertitudes liées à la réorganisation des services et à la fin des prestations d'ingénierie publique dans le secteur concurrentiel, beaucoup de personnels qualifiés des services déconcentrés **préfèrent réorienter leur carrière plutôt que de s'investir dans les missions axées sur le Grenelle de l'environnement**, pourtant assez proche de leurs anciennes missions. On constate, à ce titre, une certaine désaffection des agents qualifiés pour le niveau départemental, considéré comme moins attractif que le niveau régional ou le ministère, en termes de carrières, de contenu du poste et de protection des statuts.

La combinaison de l'application du principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et la désaffection des ingénieurs pour le niveau départemental pourrait conduire à une **possible pénurie des personnels de catégorie A**, ce qui remettrait en cause la pérennité des missions de service public en faveur des collectivités territoriales, et plus particulièrement celles liées à l'ATESAT.

b) Un manque de prévisibilité et de visibilité pour les collectivités territoriales

La réduction et la réorientation professionnelle des effectifs des services déconcentrés apparaissent comme un handicap majeur pour les collectivités qui n'ont **pas toujours été informées des missions abandonnées**

et de celles qui perdurent. En effet, on constate souvent un manque de communication de l'État sur ses nouvelles missions. Les collectivités ne disposent d'**aucune visibilité** sur les domaines dans lesquels elles peuvent encore bénéficier d'une assistance de l'État et de ses modalités d'intervention. Les élus locaux rencontrés ou entendus par votre mission craignent un total désengagement de l'État en la matière et leurs discours reflètent une méconnaissance du contexte juridique et des nouveaux principes appliqués par l'État en matière d'ingénierie publique. C'est pourquoi votre mission estime, à l'instar de notre collègue M. Yves Daudigny, indispensable que les plans de redéploiement des capacités d'ingénierie publique soient présentés aux élus locaux, afin de les informer des nouvelles modalités d'intervention de l'État en matière d'ingénierie publique.

Proposition n° 34 :

Présenter aux élus locaux les plans de redéploiement des capacités d'ingénierie publique afin de les informer des nouvelles modalités d'intervention de l'État dans ce domaine.

B. QUELLES ALTERNATIVES POUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIÈRE D'INGÉNIERIE PUBLIQUE ?

1. L'ingénierie publique : symbole de la responsabilisation ou de l'infantilisation des collectivités vis-à-vis de l'État ?

Faut-il regretter le désengagement de l'État en matière d'ingénierie publique, dont bénéficiaient les petites collectivités territoriales, avec des prestations de conseil et de maîtrise d'œuvre de qualité ? La réponse ne va pas de soi, et oppose les tenants d'une décentralisation aboutie aux défenseurs d'un État accompagnateur et facilitateur.

Pour certains élus locaux, l'existence même d'une ingénierie publique maintient les collectivités dans une situation de déresponsabilisation envers l'État, ce qui est contraire aux principes mêmes de la décentralisation. C'est pourquoi M. Alain Rousset, président de l'ARF, a qualifié les relations actuelles entre les collectivités et l'État de « *Tanguy resté à la maison* » ou de « *syndrome de Stockholm* » et appelle de ses vœux une véritable décentralisation. Ce constat est partagé par M. Marc Censi, président d'Entreprises, Territoires et Développement (ETD), selon lequel « *il faudrait se garder de regretter la disparition des services de l'État : nous nous sommes tous battus pour la décentralisation. Les collectivités territoriales doivent rester aux commandes : il leur appartient donc de s'organiser pour faire face aux diverses difficultés que crée la disparition des services de l'État* ». En d'autres termes, les collectivités sont appelées à assumer les compétences qui

leur ont été transférées, en se dotant des services d'ingénierie nécessaires à leurs compétences ou bien en bénéficiant des outils d'ingénierie dont l'État disposait pour les compétences aujourd'hui transférées. Le désengagement de l'État est donc une chance que doivent saisir les élus locaux pour poursuivre leurs politiques publiques. Les petites collectivités rurales pourront toujours bénéficier d'une ingénierie publique, qui ne sera plus dispensée par les services de l'État mais par les collectivités elles-mêmes.

Au contraire, d'autres élus locaux estiment que le désengagement de l'État conduira inéluctablement à la disparition des petites collectivités. L'existence d'une ingénierie publique de qualité permet aux communes qui en bénéficient de mettre en œuvre des services de qualité qui profitent à leurs habitants et concourent au dynamisme de leur territoire. Le désengagement de l'État et le recours au secteur privé privera les espaces ruraux ou à faible densité de population, des outils nécessaires à leur développement. Une telle situation pourrait conduire *in fine* à une désertification de ces territoires.

Votre mission constate qu'un certain nombre de dispositifs a été mis en œuvre par les collectivités territoriales pour suppléer l'État en matière d'ingénierie publique.

2. Les nouveaux outils d'ingénierie publique des collectivités territoriales

a) Une offre privée onéreuse et parfois inexistante

Dans le nouveau cadre de l'ingénierie publique, les collectivités territoriales sont appelées à faire appel au secteur privé, pour toutes les prestations de maîtrise d'œuvre s'inscrivant dans le cadre concurrentiel, en raison du désengagement de l'État. Comme l'a relevé M. Norbert Bouvet, président de l'AMF devant votre mission lors de son déplacement en Mayenne, « *le recours au secteur privé n'est pas toujours efficient, en raison du coût élevé des prestations, parfois aussi élevé que les travaux à effectuer et le manque de motivation du secteur privé à s'investir dans certains projets* ».

Ainsi, les collectivités territoriales doivent faire face à trois difficultés majeures. Tout d'abord, le secteur privé ne dispose pas toujours des ressources ou de la compétence nécessaire pour assumer les missions délaissées par l'État, en raison de la complexité de la réglementation. M. Jean-Pierre Auger, président de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF), estime en effet qu'en matière d'aménagement de l'espace public ou de voirie, la présence, pendant de longues décennies, de l'ingénierie publique, n'a pas permis à l'ingénierie privée de développer des compétences particulières dans ces domaines, qui sont pourtant des secteurs à forts enjeux pour les collectivités territoriales, notamment les plus petites.

Les maires du Finistère, interrogés à ce sujet, regrettent une « méconnaissance du terrain » qui caractériserait l'ingénierie privée. Selon un maire de Côte-d'Or, le fait de recourir à des prestations privées pour des

travaux d'ingénierie publique ferait reposer la connaissance et l'historique des réseaux sur les élus et non plus dans le cadre d'une mission d'ingénierie (les hommes de l'art).

Ensuite, les entreprises privées peuvent ne pas être motivées pour assumer certaines missions d'ingénierie publique, demandées par les collectivités territoriales de petite taille, en raison de leur faible enjeu pour le secteur.

Enfin, comme l'a souligné M. Norbert BOUVET, président de l'AMF de Mayenne, le recours au secteur privé n'est pas toujours efficient, en raison du coût élevé des prestations, parfois aussi élevé que les travaux à effectuer.

b) Le département : échelon pertinent d'une nouvelle ingénierie publique ?

De nombreuses initiatives ont été prises par les Conseils généraux, sous des formes juridiques diverses, afin d'assurer une ingénierie publique territoriale alternative en faveur des petites collectivités, en dehors du champ concurrentiel.

Ces initiatives sont motivées par les compétences transférées aux départements. On rappellera que les conseils généraux gèrent, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales¹, près de 385.000 kilomètres de voirie, soit deux cinquième du réseau routier national, contre 55.000 kilomètres de routes en 1972. L'État, quant à lui, ne possède plus qu'un réseau de 12.000 kilomètres de routes d'intérêt national et d'autoroutes non concédées. Pour assurer l'entretien de leur réseau routier, les départements se sont dotés de services techniques dédiés, renforcés par le récent transfert des parcs de l'Équipement².

Disposant de l'ingénierie nécessaire, les conseils généraux développent depuis plusieurs années des nouveaux outils destinés aux petites collectivités, victimes du désengagement de l'État et de la réduction des prestations auparavant fournies par les anciennes DDE et DDA. Les formules juridiques retenues sont diverses : elles vont de l'association à l'établissement public local, en passant par les agences techniques départementales et peut-être à l'avenir, par les sociétés publiques locales (SPL)³. L'hétérogénéité de ces outils démontre la nécessité d'une certaine souplesse destinée à trouver la formule la plus adaptée aux spécificités des territoires. Il en est de même au niveau des champs d'intervention de ces structures ainsi que de leurs modalités de financement.

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

² Loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

³ Créées par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés locales, les SPL se distinguent des sociétés d'économie mixte et des sociétés publiques locales d'enseignement par son actionnariat entièrement public. Le capital d'une SPL doit être détenu par au moins deux collectivités territoriales ou leurs groupements. Elles peuvent intervenir sur tout type d'activité dès lors que celle-ci présente un caractère d'intérêt général et qu'elle entre dans le champ des compétences de ses actionnaires publics.

Des exemples d'initiatives départementales

Le conseil général de **Saône-et-Loire** a mis en place une **agence**, sous la forme juridique d'un établissement public, intervenant en assistance à maîtrise d'ouvrage en matière de voirie ou de construction de bâtiments. Le département a également souhaité instituer un organisme spécialisé dans le domaine de l'eau, afin d'intervenir en assistance à maîtrise d'ouvrage et en maîtrise d'œuvre. Un tel projet nécessitait une forme juridique sécurisée. Face au refus des services de l'État que cet organisme soit constitué sous la forme d'un syndicat mixte, le département a opté pour le statut d'une association Loi 1901.

Le département du **Var** a également mis en place une agence départementale d'ingénierie publique. Les missions proposées sont adaptées aux besoins des territoires : une mutualisation des fonctions supports en milieu urbain, pour les agglomérations et les grandes communes ; une ingénierie de conseil et d'assistance en milieu rural, pour les petites communes et les intercommunalités. La formule juridique privilégiée est la société publique locale, sur laquelle le département conserve une maîtrise totale. Le recours à l'agence n'est pas soumis aux règles de la concurrence. Par ailleurs, elle intervient uniquement pour le compte de ses membres, qui sont exclusivement des collectivités territoriales ou leurs groupements.

Le département de la **Mayenne** s'est récemment doté d'une agence technique départementale de l'eau (ATD'EAU 53). Elle prend le relais de l'État pour apporter aux 61 collectivités territoriales ou EPCI adhérents, une assistance technique, juridique ou financière dans le domaine de la gestion de l'eau (eau potable/eau potable et assainissement). L'agence est un établissement public administratif constitué à partir du conseil général et des collectivités compétentes dans le domaine de l'eau.

On citera également la création de plusieurs agences départementales de l'aménagement du département par le conseil général de la **Charente**, ou encore la mise en place d'une Mission d'Ingénierie et d'Appui Départementale (MIAD) par le département du **Pas-de-Calais**.

Enfin, dans le département des **Bouches-du-Rhône**, une agence technique départementale a été mise en place pour assurer un appui aux communes en matière juridique et dans le domaine de la formation des élus.

L'ensemble de ces initiatives départementales respectent les dispositions européennes du droit de la concurrence, ces agences s'apparentant à des opérateurs bénéficiant de la **dérogation « in house »**. On rappellera que la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a défini, dans son **arrêt Teckall**, les deux conditions qui permettent de qualifier un contrat « in house » :

- la collectivité doit exercer sur son cocontractant un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ;
- le cocontractant de la collectivité réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui le détiennent.

Cette décision a été complétée par une nouvelle décision de la CJCE, l'**arrêt Asemfo**², selon laquelle, sous réserve des conditions définies par

¹ CJCE, 18 novembre 1999, aff. C-107/98.

² CJCE, 19 avril 2007, aff. C-295/05.

l'arrêt Teckal, les sociétés dont le capital est entièrement détenu par des collectivités sont, vis-à-vis de ces dernières, dans une situation de « in house ».

Face à cette sécurité juridique au regard des dispositions européennes, votre mission estime que les agences départementales, quelles que soient la forme juridique retenue, permettent l'émergence d'une nouvelle forme d'ingénierie publique à destination des petites collectivités, afin de suppléer le désengagement de l'État dans ce domaine. C'est pourquoi votre mission propose que, si les départements le demandent, ces initiatives reçoivent le soutien des services de l'État. Il s'agirait, en particulier, de veiller à la sécurité juridique qui doit nécessairement s'attacher à de telles démarches et à favoriser le transfert de savoir-faire.

Votre rapporteur rappelle également que l'article L. 3232-1-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) autorise les départements, pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, à mettre à la disposition des communes ou des EPCI ne bénéficiant pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, une assistance technique dans des conditions déterminées par convention. Le second alinéa de cet article prévoit que les départements peuvent déléguer ces missions d'assistance technique à un syndicat mixte dont il est membre.

Votre mission estime que les dispositions de cet article pourraient être élargies à d'autres secteurs de politiques publiques qui nécessitent une expertise que les communes ne possèdent pas toujours comme, à titre d'exemple, la gestion des déchets ou la mise en accessibilité des bâtiments municipaux.

Enfin, à l'instar de ce que suggérait notre collègue M. Yves Daudigny, il pourrait être envisagé, pour les conseils généraux qui le souhaiteraient et selon des modalités à définir par convention, une gestion expérimentale de l'ATESAT par les départements. Toutefois, un tel transfert pose la question de son financement qui sera abordé plus loin.

c) L'intercommunalité comme nouvel acteur territorial de l'ingénierie

M. Marc Censi estime que le niveau départemental n'est pas toujours adapté pour apporter aux communes l'expertise dont elles ont besoin, au motif « *qu'il appartient aux territoires de se réunir à des échelles différentes pour répondre à la mutualisation de l'ingénierie* ». C'est pourquoi il considère que le niveau intercommunal serait plus pertinent pour la mutualisation de certaines compétences communales. Cette solution permet aux élus communaux de conserver la gestion et la responsabilité de leurs projets, qui,

selon lui, leur échappent dans le cadre d'un accompagnement d'une agence départementale. Ces situations sont en effet parfois ressenties par les élus locaux comme une tutelle de la part du département, pourtant prohibée par le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution. M. Bruno Le Maire a également estimé que, dans le cadre de la RGPP, le référent technique des communes devait être désormais l'intercommunalité.

Face au désengagement de l'État, les élus locaux se sentent souvent démunis pour assumer leurs missions d'instruction des permis de construire et de gestion du droit des sols. Or, la complexité de la réglementation en matière d'urbanisme nécessite une expertise technique que ne possèdent pas les petites communes rurales. C'est pourquoi le niveau intercommunal pourrait être l'échelon pertinent pour assumer l'ensemble des compétences en matière d'ingénierie territoriale, en permettant une gestion coordonnée de l'aménagement du territoire sur un espace plus étendu.

Par ailleurs, la mise en réseau de communes ou de groupements de communes permettrait une mutualisation des moyens humains et budgétaires qui transcenderait les frontières départementales. Les EPCI pourraient se regrouper en **inter-intercommunalités**, avec une formule souple et adaptée aux spécificités des territoires, à l'image des agences techniques départementales. Le champ d'action de ces structures serait défini par les EPCI eux-mêmes. On précisera que la mise en place de ces inter-intercommunalités s'apparente à un réseau de collectivités en matière d'ingénierie publique locale, permettant la mutualisation des moyens et le partage de bonnes pratiques, et non à la création d'un nouvel échelon territorial.

Les EPCI ne disposant pas des moyens humains ou financiers actuels peuvent avoir recours à l'ATESAT. Les services de l'État favorisent souvent la solution intercommunale pour parvenir à un meilleur résultat en matière d'ingénierie publique. Toutefois, certains EPCI ne sont pas éligibles à l'ATESAT, si bien qu'ils ne peuvent disposer d'un accompagnement de l'État. C'est pourquoi votre mission propose que les seuils démographiques et financiers soient abaissés afin de permettre à un plus grand nombre de groupements de communes de bénéficier de cette aide.

Proposition n° 35 :

Encourager, dans le respect du principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, les initiatives départementales et intercommunales en matière d'ingénierie publique, afin :

- d'apporter la sécurité juridique nécessaire aux initiatives départementales visant à créer des dispositifs d'ingénierie publique ;

- d'élargir le soutien des départements, sur le fondement des dispositions de l'article L. 3232-1-1 du CGCT, à d'autres compétences communales telles que la gestion des déchets ou la mise en accessibilité des bâtiments municipaux ;

- de permettre aux conseils généraux qui le souhaiteraient de prendre en charge, de façon expérimentale, l'ATESAT, selon des conditions définies par une convention avec l'État ;

- de promouvoir la prise en charge de l'ingénierie territoriale au niveau intercommunal ;

- d'encourager le regroupement en inter-intercommunalités, réseau d'ingénierie publique locale, leur permettant de mutualiser leurs moyens humains et financiers et de partager leurs bonnes pratiques ;

- d'assouplir les seuils d'éligibilité de l'ATESAT pour les établissements publics de coopération intercommunale.

Votre rapporteur examinera ultérieurement la question du **financement de l'ingénierie territoriale** et les **compensations** dont devraient bénéficier les collectivités territoriales dans ce domaine.

d) L'ouverture du réseau scientifique et technique de l'État aux collectivités territoriales : l'exemple de l'IDDRIM

L'État bénéficie d'un réseau scientifique et technique (RST), composé de 37 organismes d'études, de contrôle, d'expertise, de recherche et d'enseignement. Il a pour mission de produire les connaissances scientifiques et techniques nécessaires à l'action publique. Il intervient dans un grand nombre de domaines : parmi eux, citons, à titre d'exemple, les transports, l'urbanisme, l'aménagement, l'environnement, la prévention des risques et les phénomènes météorologiques.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a transféré la majeure partie du réseau routier national aux conseils généraux. Toutefois, l'ingénierie qui a accompagné la gestion du réseau routier lorsqu'il était de la compétence de l'État n'a pas été transférée aux collectivités. Pourtant, comme le relève très justement notre collègue M. Yves Daudigny, le troisième alinéa de l'article L. 111-1 du code de la voirie routière donne des compétences aux collectivités territoriales dans les domaines couverts par le RST.

Article L111-1 du code de la voirie routière

Le domaine public routier comprend l'ensemble des biens du domaine public de l'État, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées.

L'État veille à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble ; il veille en particulier à la sécurité, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art.

Sur les réseaux relevant de leur compétence, les collectivités territoriales et leurs groupements définissent conjointement avec l'État les programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier. Ils sont associés à la définition des normes et définitions techniques correspondantes, adaptées à la spécificité de chacun des réseaux.

Pour éviter la disparition du RST, une gouvernance partagée de celui-ci a vu le jour à partir de 2007, initiée par le ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement et l'Assemblée des Départements de France (ADF), avec la mise en place des conférences interdépartementales des transports et de l'aménagement (CoTITA), qui ont vocation à rassembler et hiérarchiser les besoins locaux des services de l'État et des collectivités territoriales, afin d'orienter les nouvelles activités du RST. A la suite de cette première initiative, a été mis en place un institut de la route, des rues et des infrastructures pour la mobilité (IDRRIM), issu de la signature d'une convention d'engagement volontaire entre plusieurs acteurs de la construction routière et le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer. Sa mission principale est d'édifier les règles de l'art et les normes de construction routière.

Votre mission estime que ces initiatives sont porteuses d'amélioration en matière de gouvernance partagée du RST, en permettant aux collectivités de bénéficier de l'expérience et de l'expertise de l'ingénierie publique de l'État. C'est pourquoi elle propose que de nouvelles formes d'association entre le RST et les collectivités territoriales soient mises en place, sur le modèle des CoTITA ou de l'IDRRIM, dans les autres domaines de politiques publiques

Proposition n° 36 :

Approfondir l'association des collectivités territoriales au réseau scientifique et technique de l'État, en élargissant les premières démarches centrées sur les compétences routières aux autres compétences des collectivités.

Par ailleurs, comme il a été rappelé précédemment, la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique¹ crée un **droit à la mobilité** pour les fonctionnaires entre les trois fonctions publiques, en levant les obstacles statutaires et financiers. La loi vise à offrir des garanties concrètes aux fonctionnaires qui souhaitent évoluer dans leur vie professionnelle, avec le droit au départ en mobilité, la possibilité d'être intégré directement dans un autre corps ou cadre d'emploi, le droit à intégration après cinq ans de détachement ou encore la reconnaissance des avantages de carrière acquis lors d'une mobilité. Ces nouvelles dispositions doivent permettre aux collectivités territoriales d'accueillir en leur sein des ingénieurs de l'État, afin de profiter de leur expertise, en leur proposant des carrières motivantes. Or, M. Jean-François Verdier, directeur général de la fonction publique, a constaté l'**existence d'un certain nombre de blocages, qui sont plus d'ordre culturel que budgétaire** : « *les provinciaux craignent de travailler à Paris, les Parisiens craignent d'être soumis à des pressions politiques directes dans la fonction publique territoriale* ». C'est pourquoi il est nécessaire que les obstacles culturels de la mobilité entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale soient levés, par la mise en place d'une stratégie de communication adaptée. C'est par ce biais que les ingénieurs de l'État auront recours aux « passerelles » leur permettant de poursuivre leurs carrières dans la fonction publique territoriale, et permettre à leurs collectivités d'accueil de bénéficier d'un profil technique de grande valeur.

Proposition n° 37 :

Mettre en place une stratégie de communication afin de favoriser la mobilité des ingénieurs de l'État vers la fonction publique territoriale.

e) Le cas particulier de l'ingénierie Outre-mer

Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'Outre-mer, a rappelé devant votre mission que l'organisation des Etats généraux de l'Outre-mer avait permis de relever le « *fort besoin d'assistance technique des collectivités ultramarines.* » Ce constat a permis la création d'une cellule d'ingénierie publique ciblée sur certains secteurs : la prévention des risques naturels (risque sismique en Guadeloupe et en Martinique), l'assainissement, l'alimentation en eau potable et la gestion des déchets.

La ministre a par ailleurs rappelé que l'Etat dispose déjà de deux agences spécialisées dans l'aide à la construction de logements en Guadeloupe (la société immobilière de Guadeloupe – SIG) et en Martinique (la société immobilière de Martinique – SIMAG).

¹ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

CHAPITRE II

LE RECOURS ACCRU AUX NTIC

DANS LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS : QUEL IMPACT POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES USAGERS ?

I. DE NOUVELLES PROCÉDURES : À LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ

A. DES MESURES DE SIMPLIFICATION NOMBREUSES

L'un des objectifs assignés à la RGPP est la simplification des démarches administratives des différents usagers (citoyens, entreprises, collectivités territoriales) dans leurs relations avec les administrations publiques. Pour parvenir à cet objectif, ces dernières ont recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), afin de dématérialiser de nombreuses procédures, de développer les télé-procédures ou les visio-guichets. La recherche d'efficacité dans l'action administrative, *via* le recours à l'internet, est également l'occasion de supprimer certaines démarches administratives inutiles ou archaïques.

D'après les sondages effectués par BVA pour l'Institut Paul Delouvrier en décembre 2010, les usagers sont dans l'ensemble satisfaits de la simplification des démarches administratives induites par la dématérialisation qui a permis notamment une réduction des délais de traitement de certaines procédures. Le taux de satisfaction des usagers dans leur contact avec les services publics par l'intermédiaire d'internet s'élève à 29 %, contre 18 % en octobre 2007, malgré une légère baisse de deux points par rapport à novembre 2009¹.

Il convient toutefois de ne pas négliger certaines contraintes, liées notamment au nécessaire accompagnement des usagers, à la formation des agents et au risque d'une administration déshumanisée induit par un recours systématique aux nouvelles technologies.

1. Un recours croissant aux procédures dématérialisées en faveur des collectivités territoriales

a) Un programme de simplification des démarches effectuées par ou auprès des collectivités territoriales

La RGPP s'est accompagnée du lancement de deux plans de mesures de simplification en faveur des collectivités territoriales et de leurs usagers. Trente premières mesures ont été mises en œuvre depuis 2008-2009.

¹ « Les services publics vus par les usagers », décembre 2010.

M. François Baroin, ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, a annoncé le lancement de 20 nouvelles mesures de simplification administrative, le 14 février 2011, qui seront opérationnelles à partir de 2012. L'objectif de ces mesures est de simplifier les démarches administratives des collectivités territoriales ou de leurs usagers à travers, soit la dématérialisation de certaines procédures, soit la suppression d'obligations administratives. M. Jean-Paul Delevoye, ancien Médiateur de la République et président du Conseil économique, social et environnemental, a estimé, devant votre mission, que, grâce aux NTIC, *« nous assistons aujourd'hui à une amélioration du service public, en raison de l'accroissement des nouvelles technologies de l'information et de la communication. »*

S'agissant des **démarches dématérialisées**, on citera, à titre d'exemple, les mesures de simplification suivantes :

- la transmission des listes électorales communales en préfecture, qui devient désormais une obligation pour l'ensemble des collectivités territoriales : la dématérialisation sera généralisée en 2012, après une phase expérimentale au cours du second semestre 2011 ;

- la suppression des demandes de copies d'extraits d'actes d'état civil lors de certaines démarches et leur remplacement par une vérification sécurisée par voie électronique. Une plateforme d'échange dématérialisée sécurisée et un dispositif d'authentification par cartes pour les officiers de l'état civil ont été mis en œuvre. Trente-six communes pilotes (dont les plus grandes villes) se sont engagées à participer à ce projet ;

- la dématérialisation des procédures d'urbanisme, notamment pour la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) ;

- la déclaration en ligne de l'avancement de travaux (procédures d'urbanisme) : sera mis en place un service, accessible depuis mon.service-public.fr, permettant aux pétitionnaires d'effectuer en ligne les déclarations de travaux et de dématérialiser les transmissions de la mairie vers les services de l'État. Cette nouvelle procédure concernera chaque année 400.000 permis de construire. Cette procédure est actuellement expérimentée dans quatre communes ;

- la simplification de la procédure de reconnaissance d'état de catastrophe naturelle, destinée à réduire les délais d'instruction et d'améliorer la traçabilité de la procédure. Les communes pourront soumettre en ligne leurs demandes de reconnaissance d'état de catastrophe naturelle et bénéficier de solutions d'instruction et de suivi dématérialisés. Il s'agira, dans ce cas, d'une faculté laissée aux communes. Expérimentée au second semestre 2011, cette mesure sera également généralisée en 2012.

Les deux programmes de simplification prévoient également la **suppression de certaines démarches administratives**, toujours dans l'optique de faciliter les démarches des usagers auprès des collectivités territoriales.

Est ainsi prévue la suppression de certaines pièces justificatives redondantes lors de l'inscription scolaire : à compter de la rentrée scolaire 2011, pour les inscriptions dans les écoles du premier degré, le certificat d'inscription obtenu auprès de la mairie abritant l'école dispensera la famille de présenter le livret de famille ou un justificatif de domicile.

b) Le développement de l'application ACTES

Sur la base de l'autorisation délivrée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le ministère de l'intérieur a mis en place une application informatique destinée à la transmission des actes par voie électronique : ACTES (aide au contrôle de légalité dématérialisé).

Ce programme comporte deux aspects :

- pour les collectivités, la transmission des actes par voie électronique ;

- pour les services préfectoraux, l'informatisation de tâches répétitives et la fourniture de fonctionnalités nouvelles (émission automatique de l'accusé de réception, calcul des délais de recours, fiches de suivi des actes, ...). Il s'agit là d'un gisement de gains de productivité permettant de réaffecter le temps ainsi dégagé à d'autres tâches. Il devrait être amplifié par l'activation de la version budgétaire de ACTES qui, par un système de ratios, doit permettre une pré-vérification de la légalité des délibérations.

Une lente montée en puissance

Le projet ACTES a été lancé en 2005 et il se déploie progressivement : si, en 2009, les 100 préfetures étaient raccordées à l'application, à la fin de l'année 2010, 19 % environ des collectivités et établissements publics¹ avaient recours à ACTES (contre 5 % fin 2008 et près de 13 % fin 2009).

Près de 16 % des **actes soumis au contrôle de légalité** ont été transmis via l'application en 2010 (contre 10,9 % en 2009 et 5,2 % en 2008).

Ce programme informatique conforte, dans son principe, la réorganisation du contrôle de légalité intervenue dans le cadre de la RGPP. Mais son succès dépend de l'adhésion des collectivités qui, pour l'heure, lui sont très minoritairement reliées en raison des coûts qu'il génère principalement.

¹ Cf réponse du ministère chargé des collectivités territoriales à la question écrite n° 64573 du député Bernard Carayon (JO questions AN du 5 avril 2011).

Le rapporteur pour avis de la commission des lois pour la mission *Administration générale et territoriale de l'Etat*, notre collègue Alain Anziani, a pointé les faiblesses qui nuisaient à l'attractivité de l'application¹ : « *le recours complexe et coûteux au tiers de confiance* » privé, « *la lourdeur des procédures à mettre en œuvre* » et « *le prix des services informatiques proposés par les sociétés homologuées* ».

La commune qui choisit la voie de la télétransmission doit, en effet, recourir à un dispositif homologué par arrêté du ministre de l'intérieur sur la base d'un cahier des charges. Celui-ci définit l'architecture globale de la chaîne de télétransmission et les caractéristiques exigées en vue de l'homologation².

Or, la fourniture des infrastructures informatiques par les sociétés privées sont le plus souvent vendues avec les « prestations intellectuelles d'accompagnement » (formation des utilisateurs, fourniture de logiciels « métier », accompagnement du changement, assistance en ligne, restitution d'accusés de réception dûment datés, etc.) ; le prix de ce « package » est coûteux pour les collectivités. En conséquence, notre collègue Alain Anziani a « *préconisé un développement des offres publiques en matière de télétransmission* » en invitant l'Etat à s'y impliquer par la création d'un organisme public *ad hoc*.

Sans lui répondre directement, le ministère de l'intérieur relève la création, dans un quart des départements français, de structures « mutualisatrices » (syndicats ou associations sous l'égide du conseil général ou régional le plus souvent) destinées à traiter avec des entreprises privées pour la fourniture de prestations concernant la télétransmission (dont des actions de formation).

Ces groupements devraient, en effet, faciliter l'accès des petites communes à la dématérialisation en réduisant notamment les coûts correspondants.

Mais en tout état de cause, le succès de la télétransmission dépend d'une implication volontaire de l'Etat qui, rappelons-le, arrête les prescriptions techniques du dispositif.

La preuve en est fournie par les éléments que votre mission a recueillis lors de son déplacement dans le département du Nord.

L'action du sous-préfet de Cambrai a permis la signature, le 17 décembre 2010, de huit conventions ACTES alors qu'à cette date, aucune collectivité de l'arrondissement n'y était raccordée. Depuis cette date, grâce aux efforts des services de la sous-préfecture, 62 conventions ont été signées, les signataires ayant choisi d'adhérer au groupement des commandes du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Nord : 49 des 116 communes de l'arrondissement, 7 centres communaux d'action sociale, 3 communautés de communes, 3 syndicats intercommunaux.

¹ Avis n° 116, tome I (2010-2011), préc.

² Cf art. R.2131-1 et ss. du code général des collectivités territoriales, complétés par l'arrêté du 26 octobre 2005.

Les collectivités adhérentes bénéficient des formations ACTES à l'issue desquelles seront délivrés les certificats de connexion.

Il revient donc à l'initiateur de cette procédure de dématérialisation -et son premier bénéficiaire- d'accompagner les collectivités, d'une part, pour minimiser les coûts de l'équipement informatique et, d'autre part, pour délivrer les formations correspondantes.

Propositions n° 38 et n° 39 :

- Créer, à l'initiative de l'Etat, des groupements de commande pour la fourniture aux collectivités locales des équipements nécessaires au raccordement à l'application ACTES.

- Prévoir l'organisation par l'Etat en préfecture des formations correspondantes.

2. La recherche de mesures de simplification à destination des usagers

a) La simplification des démarches administratives pour les usagers

Un vaste **programme de simplification en faveur des usagers** (administrés et entreprises) destiné à **alléger leurs démarches administratives**, la réduction de leurs délais d'attente ou la suppression de certaines formalités, a été lancé en juin 2010, par le quatrième conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP). L'objectif est de permettre à l'ensemble des démarches jugées prioritaires par les usagers, aujourd'hui réalisables par courrier, d'être, au plus tard fin 2012, **dématérialisées**. Le Gouvernement souhaite en effet que la part des usagers ayant recours à l'internet pour effectuer leurs démarches administratives atteigne 80 % d'ici fin 2011, contre 30 % en 2007 et 65 % en 2010.

Parmi les 100 mesures de simplifications, auxquelles s'ajoutent les vingt mesures de simplification annoncées par M. François Baroin le 14 février 2011, on citera, à titre d'exemple :

- l'inscription en ligne sur les listes électorales, expérimentée dans quatre communes en 2009. Cette possibilité est aujourd'hui en cours d'extension à de nouvelles communes volontaires. Selon la direction générale de la modernisation de l'État, 312 communes proposeraient actuellement ce service, représentant 10 millions d'électeurs ;

- la réalisation des démarches liées au recensement citoyen obligatoire en ligne, ouvert depuis novembre 2009 : un service en ligne proposé par l'Insee permet aux usagers de répondre au questionnaire de recensement et de transmettre directement ces informations par voie électronique. Une expérimentation auprès des marinières en janvier 2011 a été lancée et sera élargie auprès de communes hors échantillon en janvier 2012 ;

- le bénéfice d'une attestation fiscale dématérialisée pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ainsi que d'une attestation sociale, qui permettent désormais aux entreprises de réaliser en ligne toutes les étapes de la procédure d'un marché public ;

- l'utilisation des factures électroniques, de plus en plus développées, qui pourront désormais venir en appui des démarches administratives, telles que la demande d'inscription sur les listes électorales ou la demande de carte nationale d'identité ;

- l'information en une fois des organismes publics de la reprise d'un emploi ;

- la suppression du service de l'état civil du ministère chargé de l'Outre-mer, dont l'existence remontait à un édit royal de juin 1776 ; selon les précisions apportées à votre mission par Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'Outre-mer, cet édit faisait obligation aux ultramarins installés en métropole de posséder un duplicata de leur acte de naissance ; elle a fait valoir qu'« *avec les moyens modernes, ce service, qui délivrait 15.000 actes par an, ne se justifiait plus* ».

A la dématérialisation d'un certain nombre d'actes administratifs s'ajoute le **recours aux télé-procédures**, qui permettent aux usagers d'un service public de procéder à une déclaration en ligne.

L'exemple le plus emblématique est la télé-déclaration des revenus : selon le Gouvernement, 9,7 millions de contribuables ont déclaré leurs revenus *via* internet en 2009 et plus de 10 millions en 2010. Les contribuables utilisant la télé-déclaration bénéficient d'un délai plus long pour faire leur déclaration d'impôt sur le revenu.

Au-delà de cet exemple, les télé-procédures concernent un large éventail d'actes administratifs : l'instruction des demandes liées à l'urbanisme (déclarations de travaux et demandes de permis de construire principalement), les demandes d'aides agricole au titre de la PAC (41 % des demandes d'aides à ce titre sont aujourd'hui réalisées par Internet), la procédure d'extrait de casier judiciaire ou encore le procès-verbal électronique. Ce dernier est expérimenté depuis novembre 2009 sur 31 sites et permet la suppression des tâches d'archivage, de ressaisie et de transmission des PV assurées par les bureaux des contraventions et, ainsi, le redéploiement de certains effectifs sur des missions prioritaires telles que la sécurité routière.

b) A la recherche d'un interlocuteur unique

La recherche de simplicité, d'efficacité et de cohérence entre les différentes démarches administratives ont renforcé la **mise en place de guichets uniques**. Outre le guichet fiscal unique né de la fusion des anciens centres des impôts et des trésoreries, abordée par votre rapporteur au chapitre II de la première partie du présent rapport, et le « 39 39 Allo Service Public », numéro unique du renseignement administratif téléphonique, on citera la création du site « *mon.service-public.fr* » et le guichet unique pour l'emploi, avec la création de Pôle Emploi.

(1) La création du site « *mon.service-public.fr* » : la recherche de la cohérence entre les différentes démarches administratives

Le **service en ligne** « *mon.service-public.fr* », créé en octobre 2009, permet à chaque usager d'ouvrir **un compte personnalisé** dans lequel il peut stocker ses informations personnelles et ses pièces justificatives pour les mettre à disposition des administrations. Ce site doit progressivement devenir le guichet unique des démarches administratives dématérialisées, puisque tout nouveau téléservice administratif sera rendu accessible sur « *mon.service-public.fr* » dès sa mise en ligne. Ce service permet également à tout utilisateur d'informer simplement les différentes administrations d'un changement de coordonnées ou de sa situation personnelle dans le cadre, par exemple, de la reprise d'un emploi ou d'un changement de situation matrimoniale.

Aujourd'hui, **400.000 comptes ont été créés** et le Gouvernement souhaite atteindre l'objectif de 10 millions de comptes pour la fin 2012.

Le développement de ce portail s'accompagne également de la réduction du nombre de sites internet publics actuellement existants (570 aujourd'hui) : il est prévu que leur nombre soit divisé par 10 d'ici fin 2012.

(2) Le guichet unique de l'emploi : la mise en place de Pôle Emploi

Créé en 2008¹ et effectif depuis le 1^{er} janvier 2009, Pôle Emploi est un établissement public administratif issu de la fusion des réseaux des Assedic et de l'ANPE. Comme l'a rappelé devant votre mission M. Christian Charpy², directeur général de Pôle Emploi, la création de Pôle Emploi poursuit un double objectif :

- la **simplification des démarches des demandeurs d'emploi** par la création d'un guichet unique de l'emploi au sein duquel toute personne peut bénéficier de la délivrance de l'ensemble des services de placement et d'indemnisation auparavant assurés par deux organismes distincts ;

- le **renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi**.

¹ Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi et inscrit à l'article L. 5312-1 du code du travail.

² Audition du 18 mai 2011.

Pour répondre à ces deux objectifs, ont été mis en place plusieurs outils destinés à fournir aux demandeurs d'emploi tous les services dont ils ont besoin, de l'inscription jusqu'au placement. A titre d'exemple, on relèvera la plate-forme téléphonique unique (le 3949) ou le site unique « *pole-emploi.fr* » mis en place depuis le 2 janvier 2009 et visités par 27 millions d'internautes chaque mois.

Par ailleurs, selon le quatrième rapport du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) de juin 2010, « *cette simplification des démarches à accomplir par le demandeur d'emploi s'accompagne d'une amélioration du maillage territorial du service public de l'emploi* ». Alors qu'il existait auparavant 850 agences ANPE et 650 points d'indemnisation du réseau ex-Assedic, 950 agences Pôle emploi ont été déployées sur l'ensemble du territoire. L'objectif est de permettre aux demandeurs d'emploi d'être à moins de 30 kilomètres d'une agence, d'où l'augmentation du nombre de sites de Pôle Emploi. Votre mission se félicite de cet effort qui témoigne d'une prise en compte de l'aménagement du territoire, avec la création d'agences dans des territoires qui n'en possédaient pas auparavant.

La satisfaction des usagers de Pôle Emploi est mesurée chaque année par le biais de questionnaires ou d'enquêtes internet. 65 % des personnes interrogées ont une opinion positive de Pôle Emploi. 80 % des personnes interrogées se déclarent satisfaites de l'indemnisation et 55 % du placement. En revanche, le taux de satisfaction des entreprises est de 66 % ; selon M. Charpy, « *Pôle Emploi n'est peut-être pas assez proactif lorsque surviennent des difficultés de recrutement* ».

Votre mission constate toutefois que le guichet unique de l'emploi doit faire face à un certain nombre de **difficultés qui altèrent la qualité des actions menées par Pôle Emploi**, notamment en matière d'adéquation de l'offre et de la demande de travail. Le médiateur de Pôle Emploi¹ a d'ailleurs analysé, dans son rapport d'activité 2010, certaines d'entre elles. Parmi ces difficultés, il convient de signaler le **nombre élevé de dossiers traités par agent**, qui s'est accru en raison de la crise économique qui a frappé notre pays à partir de 2008. M. Charpy a rappelé devant votre mission qu'une moyenne de 60 dossiers par agent était initialement prévue mais qu'actuellement, le ratio s'élève à un conseiller pour 100 personnes. En revanche, le ratio d'un conseiller pour 60 demandeurs d'emploi est maintenu pour les signataires d'un contrat de transition professionnelle ou d'une convention de reclassement personnalisé (soit 120 à 130.000 personnes en 2010) dans le cadre d'un licenciement économique par exemple.

Ce ratio pourrait se détériorer en raison de l'association des opérateurs publics à l'effort budgétaire de l'État, annoncé par M. François Baroin le 13 décembre 2010 et déjà analysé par votre rapporteur.

¹ Créé par la loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi.

Alors que Pôle Emploi compte environ 49.000 salariés, l'État demande à Pôle Emploi la **suppression de 1.800 postes** (1.500 CDD et 300 CDI), ainsi qu'une diminution de 5 % de ses dépenses de fonctionnement. Selon M. Charpy, le nombre de départs à la retraite étant évalué entre 600 et 800 par an, les suppressions de postes proprement sont estimées à 1.000 agents environ pour l'année 2011.

La notion d'opérateur de l'État¹

Née de la mise en œuvre de la LOLF, la notion d'opérateur de l'État s'applique à toute entité dotée de la personnalité morale, quel que soit son statut juridique², qui répond aux trois critères suivants :

- une activité de service public se rattachant explicitement à la mise en œuvre d'une politique publique de l'État ;
- un financement assuré majoritairement par l'État, soit directement sous forme de subventions, soit indirectement sous forme de ressources affectées ;
- un contrôle direct par l'État.

Lors de son audition, M. Charpy a précisé qu'au sens juridique, Pôle Emploi n'est pas un opérateur public de l'État, puisque ce dernier participe à seulement un tiers de son financement, l'essentiel des ressources provenant des partenaires sociaux. Par ailleurs, la règle du « un sur deux » s'applique aux agents publics de l'État. Or, M. Charpy a indiqué que la grande majorité des personnels de Pôle Emploi ne sont ni fonctionnaires, ni agents publics. Il semblerait, d'après les informations qu'il a présentées à votre mission, que Pôle Emploi participe à l'effort de réduction des effectifs demandé par l'État, non pas en tant qu'opérateur de l'État, mais en tant que simple opérateur public.

La réduction des effectifs pourrait en effet conduire à une augmentation du nombre de dossiers de demandeurs d'emplois suivis par chaque agent. La dégradation du ratio annihilerait les objectifs recherchés d'améliorer le service public de l'emploi en facilitant une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de travail et d'accompagner les demandeurs d'emploi. C'est pourquoi, tout en renvoyant aux conclusions de la mission commune d'information relative à Pôle Emploi, votre mission estime que l'association de Pôle Emploi à l'effort de l'État relatif aux réductions d'effectifs n'est pas opportune car elle entraînera indubitablement une détérioration préjudiciable du marché de l'emploi, ce qui n'est pas acceptable dans le contexte économique actuel.

¹ Avis n° 116 (2010-2011) de Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la commission des Lois, du projet de loi de finances pour 2011, budget fonction publique.

² Établissement public national, groupement d'intérêt public, association, etc...

3. Les contraintes liées au recours aux nouvelles technologies de l'information

a) Des gains difficiles à apprécier

Trois atouts sont reconnus aux nouvelles technologies de l'information et de la communication :

- faciliter les démarches administratives des citoyens, des entreprises et des collectivités territoriales, en réduisant les délais de traitement et d'attente de ces derniers dans leurs relations avec les administrations publiques ;

- libérer des agents de certaines tâches administratives désormais automatisées afin de les redéployer sur leur cœur de métier ou sur de nouvelles missions ;

- engager l'administration publique dans un plan « administration zéro papier ».

Toutefois, aucune évaluation des gains obtenus et attendus de l'utilisation des NTIC, en termes budgétaires et de ressources humaines, n'est disponible. Les gains sont effectivement inclus dans les évaluations globales du Gouvernement ce qui ne permet pas d'individualiser les économies liées aux NTIC.

Au demeurant, les NTIC peuvent également être **sources de dépenses**, en raison principalement de l'achat de matériels ou de logiciels coûteux, et des dépenses de maintenance et de formations qui ne doivent pas être négligées. C'est pourquoi votre mission propose, tout en reconnaissant l'apport des NTIC à l'efficacité de l'action administrative, la **réalisation d'une étude d'impact** globale évaluant l'ensemble des coûts et des avantages du recours à la dématérialisation dans les administrations publiques.

Proposition n° 40 :

Réaliser une étude d'impact évaluant l'ensemble des coûts et des avantages du recours à la dématérialisation dans les administrations publiques.

b) Le coût de la dématérialisation pour les collectivités territoriales

Le développement des échanges dématérialisés entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales pose la question de l'**harmonisation des modes d'échanges dématérialisés**. Annoncée par l'État, dans le cadre du dernier conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) de mars 2011, comme opérationnelle à partir de 2012, votre mission

constate que la dématérialisation et l'échange de données entre les collectivités et les services de l'État est aujourd'hui freinée en raison de l'hétérogénéité des solutions techniques retenues et de leurs coûts d'utilisation pour les collectivités. Toutefois, la recherche d'harmonisation ne doit **pas conduire à une charge supplémentaire pour les collectivités territoriales**, qui pourraient être amenées à renouveler leur matériel informatique ou acquérir des logiciels coûteux pour faciliter leurs démarches administratives auprès des services de l'État. De telles dépenses seraient difficilement supportées budgétairement par les collectivités de petite taille et acceptées par les élus locaux.

Au demeurant, la mise en place d'outils informatiques visant à faciliter l'échange de données nécessite l'**organisation de formations** pour les agents territoriaux, en particulier ceux des collectivités de taille réduite. Comme l'ont indiqué les élus locaux rencontrés lors des déplacements de votre mission, les secrétaires de mairie sont souvent accaparés par la saisie de données en raison de leur manque de formation, au détriment de leurs autres tâches administratives. C'est pourquoi votre mission, favorable au développement de la dématérialisation, estime que celle-ci doit s'accompagner de modules de formation destinés à renforcer l'efficacité des outils informatiques.

Proposition n° 41 :

Développer, au bénéfice des secrétaires de mairie, des modules de formation aux outils informatiques de partage d'informations avec les administrations d'État.

Le recours à l'administration numérique permet aux services préfectoraux de s'engager dans un plan « administration zéro papier », qui leur permet de diminuer leurs dépenses de fonctionnement. Toutefois, comme l'ont exposé à votre mission des élus locaux rencontrés dans le Loiret, la réception par voie numérique de circulaires conduit les collectivités territoriales à imprimer les documents dématérialisés, ce qui conduit à une hausse de leurs dépenses de fonctionnement. Le choix de la dématérialisation par les services de l'État aboutit donc à un **transfert de charges** pour les collectivités, non négligeables pour le budget de certaines d'entre elles. Ainsi, un maire de Seine-et-Marne regrette-t-il que les procédures dématérialisées se font toujours à la charge des collectivités alors que l'Etat, grâce aux nouvelles technologies, bénéficie de substantielles économies.

c) *Le risque d'une administration « déshumanisée »*

(1) Les conséquences de la réduction des effectifs

Les résultats de la « *modernisation générale des services publics* »¹ en mode RGPP apparaissent nuancés, au regard de la perception qu'en ont les usagers.

Le baromètre BVA précité pour l'Institut Paul Delouvrier de décembre 2010 sur « le service public vu par les usagers » témoigne d'une montée globale de l'insatisfaction sur la qualité des services publics de l'État, selon le mode de contact des usagers :

- en se déplaçant : la moyenne globale de satisfaction est de 56 %, soit une baisse de trois points par rapport à octobre 2006 ;

- par téléphone : 41 % des usagers se déclarent satisfaits contre 47 % en novembre 2009, soit une baisse de 6 points en une année ;

- par courrier : la moyenne de satisfaction est de 23 % des usagers contre 27 % en novembre 2009 et 26 % en octobre 2006 ;

- par Internet : la satisfaction a fortement augmenté, passant de 18 % en octobre 2007 à 29 % aujourd'hui, malgré un pic de 31 % en novembre 2009.

Si les usagers ont désormais davantage recours aux procédures dématérialisées, *via* Internet, on constate également qu'ils recherchent dans le même temps un **interlocuteur identifiable pouvant répondre à leurs interrogations**, comme en témoigne la hausse de leur insatisfaction s'agissant de leur contact par déplacement ou par téléphone. Le dernier rapport annuel 2010 du Médiateur de la République tente d'apporter des éléments d'explication au mécontentement des usagers des services publics en mode RGPP.

Extraits du rapport annuel 2010 du Médiateur de la République²

« Des attentes plus longues, des délais de traitement qui s'étirent, des démarches supplémentaires à effectuer... comment réagit un citoyen confronté à ce qui est présenté comme une amélioration du service public et qui se traduit en réalité par un service dégradé, plus complexe et moins accessible ? Dans les préfectures, les communes de taille modeste, les organismes en charge d'un service public renforcés se trouvent en réalité profondément fragilisés par les restrictions budgétaires. Fermeture plusieurs semaines dans l'année, diminution des plages horaires d'ouverture, restriction des accès au téléphone, au courrier, à Internet : les effets sont d'autant plus criants dans les préfectures qu'ils interviennent à un moment où les avancées souhaitées par la loi sont particulièrement attendues en termes d'efficacité et de service rendu aux usagers.

¹ Audition de M. Henri-Michel Comet, alors secrétaire général du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, du 2 mars 2011.

² Rapport annuel 2010 du Médiateur de la République, 2011, pp. 15 et suivantes.

Il suffit parfois d'une visite en préfecture pour constater combien les principes de la Charte Marianne, qui prônent l'accès plus facile aux services ou l'accueil attentif et courtois, sont mis à mal dans certains services de l'État.

Dans une préfecture de la région parisienne, le seul moyen d'obtenir un rendez-vous pour déposer un dossier de naturalisation passe par un numéro unique, « ouvert » un seul après-midi par semaine entre 14h et 16h. Ce numéro est la plupart du temps indisponible car pris d'assaut lors de ces étroits créneaux. Lorsque les demandeurs parviennent néanmoins à obtenir un serveur vocal, un message d'information leur indique que le planning est complet jusqu'à une date donnée et que la boîte vocale est pleine, les laissant complètement démunis. Renseignements pris, les délégués du Médiateur apprennent que seuls vingt-quatre rendez-vous peuvent être pris chaque semaine mais suivant un accès au service tout à fait aléatoire. De tels exemples montrent à quel point la volonté du législateur, affichée notamment dans le cadre de telle charte, se trouve finalement bafouée en raison de la réduction de moyens humains et matériels. »

Le Médiateur de la République estime que la **réduction des moyens humains**, en raison de l'application du principe du non-remplacement du départ à la retraite d'un fonctionnaire sur deux, représente une des **sources essentielles de la dégradation des services publics**. M. Jean-François Verdier, directeur général de l'administration et de la fonction publique, constate également qu'il sera « *difficile de conserver ce rythme de suppression de postes, sauf à renoncer à certaines missions de l'État et à rationaliser encore ; il suffit de voir la longueur des files d'attente devant les préfectures* ». La réduction des effectifs augmente la charge de travail de chaque agent, est facteur de stress et de pression et conduit souvent les administrations à renoncer ou à réduire certains de leurs services auprès des usagers. C'est pourquoi certaines préfectures, à l'instar de celle de la Mayenne, ferment leurs services une journée entière par semaine afin de pouvoir traiter les dossiers.

Ce constat **remet en cause les différents engagements de la Charte Marianne**, dont l'application est censée améliorer les relations des usagers avec leurs administrations publiques. La performance et la modernisation des services publics, objectifs louables, se trouvent remises en cause par l'un des outils censés y parvenir : la diminution des moyens humains.

Les cinq engagements de la Charte Marianne

Cette charte traduit l'engagement pris par chaque service déconcentré de l'État pour :

- faciliter l'accès des usagers dans les services ;
- accueillir de manière attentive et courtoise ;
- répondre de manière compréhensible et dans un délai annoncé ;
- traiter systématiquement la réclamation ;
- recueillir les propositions des usagers pour améliorer la qualité du service public.

Expérimentée en 2004 dans six départements (Ain, Charente, Eure-et-Loir, Hautes-Pyrénées, Loiret et Moselle), elle a été généralisée le 3 janvier 2005. Elle a vocation à s'appliquer aux établissements publics, tels que La Poste, ainsi que par tout acteur public qui le souhaiterait (collectivités territoriales).

(2) Le risque de déshumanisation lié à l'utilisation des NTIC

Le développement des procédures dématérialisées pose la question de la **déshumanisation du rapport des usagers aux services publics**. Comme l'a relevé M. Jean-Paul Delevoye, lors de son audition, « *il faut distinguer le traitement de masse, qui est satisfaisant, du traitement individuel. Beaucoup de concitoyens sont en attente d'un traitement humain de leurs dossiers. L'aveuglement informatique et l'absence de lieux d'écoute créent un traumatisme social.* »

L'équipement en « contact visio-justice » des maisons de la justice et du droit (MJD) de nouvelle génération est révélateur de cette évolution. Cet outil doit permettre à l'utilisateur d'entrer en contact à distance et d'échanger des documents avec le greffier de la juridiction de rattachement. Selon le secrétariat général du ministère de la justice et des libertés, le recours à cette nouvelle technologie concourt au maintien d'une présence judiciaire de proximité permettant de suppléer l'absence ou l'éloignement d'une juridiction.

Toutefois, nos collègues MM. Yves Détraigne et Simon Sutour¹ restent « *dubitatifs quant à la pertinence de tels équipements dans les zones rurales, pour les citoyens qui ne sont pas nécessairement des utilisateurs aguerris des nouvelles technologies* ». Ils ajoutent que « *comme l'ont relevé les magistrats rencontrés à Metz, dans un département qui compte aujourd'hui deux MJD classiques (à Woippy et à Forbach) et qui doit accueillir en 2011 une MJD de nouvelle génération, il est permis de douter que le remplacement des tribunaux d'instance et des greffes détachés par des « bornes visio » constitue la méthode la plus adaptée pour permettre aux publics concernés, souvent fragiles (affaires de tutelle, de surendettement...), de garder un contact aisé avec la justice* ».

Une telle évolution des relations des usagers avec leurs services publics ou leurs administrations publiques devra nécessairement faire l'objet, à terme, d'une **évaluation approfondie** afin de pouvoir en apprécier l'ensemble des conséquences, notamment en ce qui concerne la perception des usagers sur l'efficacité de leurs services publics.

(3) Le nécessaire accompagnement des usagers des services publics : le développement encadré de la polyvalence

Le sondage BVA précité et l'exemple des contacts visio-justice démontrent le **besoin des usagers d'être accompagnés** dans leurs démarches administratives. En effet, la dématérialisation des procédures ne doit pas occulter le souhait des usagers de bénéficier d'un **service « humain »**, leur permettant de profiter d'un service personnalisé à leurs besoins. La dématérialisation renvoie à l'idée selon laquelle les usagers ont des besoins

¹ Avis n° 116 (2010-2011) de MM. Yves DÉTRAIGNE et Simon SUTOUR, fait au nom de la commission des lois, déposé le 18 novembre 2010, au projet de loi de finances pour 2011 (mission justice et accès au droit).

standardisés ; or, la complexité de nos sociétés individualise leurs attentes en matière de services publics. En d'autres termes, votre mission estime que **la dématérialisation est complémentaire, et non substituable, aux relations classiques des usagers avec leurs services publics**, *via* les contacts humains ou téléphoniques par exemple.

Cette question de l'accompagnement se pose avec beaucoup d'acuité dans les zones à faible densité de population où les citoyens n'ont pas un accès facile aux services publics. Pour ces territoires, mais pas seulement, votre mission considère qu'il serait utile **d'accompagner** dans les démarches administratives les personnes les moins aguerries aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, principalement les personnes âgées ou en grandes difficultés sociales.

Pour les territoires ruraux ou de montagne, mais également dans certains territoires urbains, le principe de l'accompagnement des usagers renvoie à la question de la **polyvalence des agents**, prônée par le Président de la République, dans son discours prononcé à Saint-Amand-Montrond (Cher) le 1^{er} février 2011. M. Jacques Pélissard a indiqué à votre mission que l'AMF était depuis longtemps « *l'avocat de la polyvalence* ». Toutefois, la polyvalence ne s'improvise pas, d'où la nécessité de faire bénéficier les agents concernés des **formations adaptées** leur permettant d'apporter aux usagers les premiers éléments de réponse et de les orienter vers les services compétents. Ainsi, la polyvalence des agents ne doit pas se transformer en une simple fonction de guichet mais doit, au contraire, conduire à un accompagnement personnalisé des usagers dans leurs démarches administratives.

Proposition n° 42 :

Accompagner la polyvalence des agents par des formations, notamment en matière d'accueil, de conseil et d'orientation des usagers, afin de ne pas réduire la polyvalence à une simple fonction de guichet.

B. DES TITRES D'IDENTITÉ SÉCURISÉS

1. Une profonde modernisation au service d'une sécurité renforcée et d'une plus grande simplicité pour l'utilisateur

Le développement d'une nouvelle génération de titres d'identité dits « sécurisés », *via* le recours à la biométrie, correspond à un autre axe fort de la RGPP. Cette modernisation renvoie à la volonté d'**accroître le niveau de sécurisation** de ces titres avec, pour corollaire, de nouvelles avancées en matière de **simplification administrative**.

a) La lutte contre la falsification et la contrefaçon

La notion de titres sécurisés recouvre une **gamme relativement large de documents** : le passeport¹, la carte nationale d'identité², le certificat d'immatriculation des véhicules³, le visa⁴.

Les **deux titres « phares »** du programme de la nouvelle génération de titres sécurisés restent toutefois le passeport et la carte nationale d'identité, eu égard à leur rôle central en matière de sécurité intérieure et de contrôle des flux migratoires. Du reste, ce sont ces deux titres qui ont, jusqu'à présent, concentré une part importante des ressources consacrées aux nouveaux documents sécurisés. Leur étude illustre bien la problématique de lutte contre la falsification et la contrefaçon à laquelle l'Etat français répond, comme nombre de ses partenaires, par la mise en œuvre de la biométrie.

Les spécificités de la nouvelle génération de titres d'identité

La nouvelle génération de titres d'identité, dits « titres sécurisés », se caractérise par l'introduction d'un **composant électronique (une « puce »)** contenant les données personnelles du titulaire.

Ces données sont de deux ordres :

- celles inscrites sur le document (nom, prénom, date et lieu de naissance, photo...), afin de satisfaire aux normes édictées par la première étape du règlement européen CE n° 2252 / 2004 du 13 décembre 2004. Ces données étaient d'ores et déjà présentes dans la « puce » du passeport électronique délivré jusqu'au 28 juin 2009 ;

- l'image numérisée de l'empreinte digitale de plusieurs doigts, afin de se mettre en conformité avec la deuxième étape du règlement européen précité.

Les données contenues dans ce composant électronique sont, théoriquement, **protégées en écriture** puisqu'elles ne sont pas réinscriptibles.

Elles sont également protégées, théoriquement, en lecture à travers des **mécanismes cryptographiques**.

La notion de « titre sécurisé » s'applique également à d'autres documents que le passeport et la carte nationale d'identité comme, par exemple, la nouvelle carte grise dans le cadre du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV). Cependant, pour cette dernière, la

¹ L'arrêté du 27 février 2007 fixe au 1^{er} mars 2007 la date à partir de laquelle l'ANTS exerce ses missions concernant le passeport électronique, c'est-à-dire le passeport incorporant une puce électronique. L'arrêté du 30 mai 2007 fixe, quant à lui, au 1^{er} juin 2007 la date à partir de laquelle l'ANTS devient compétente en matière de passeport biométrique.

² L'arrêté du 30 mai 2007 fixe au 1^{er} juin 2007 la date à partir de laquelle l'ANTS exerce ses missions relatives à la carte nationale d'identité électronique, c'est-à-dire la carte nationale d'identité incorporant une puce électronique.

³ L'arrêté du 5 septembre 2008 fixe au 1^{er} janvier 2009 la date à partir de laquelle l'ANTS exerce ses missions concernant le certificat d'immatriculation des véhicules.

⁴ L'ANTS est compétente, depuis le 1^{er} janvier 2009, pour l'acquisition des vignettes du visa (arrêté du 11 décembre 2008).

sécurisation n'est pas liée à l'introduction d'un composant électronique, mais à la **sécurisation de la production, de l'acheminement et du support physique du titre.**

b) L'objectif recherché d'une lutte encore plus efficace contre la fraude

Les **avantages apportés par la nouvelle génération de titres d'identité et de voyage**, tant pour les usagers que pour l'administration, portent avant tout sur une meilleure protection des données d'identité contre la fraude. Cette sécurisation s'attache aussi bien aux titres eux-mêmes qu'au processus de leur délivrance.

En premier lieu, la modernisation des titres touche à la **sécurité** des documents afin d'améliorer de manière significative la lutte contre la contrefaçon et la falsification des documents d'identité. La sécurisation apportée par l'existence du **composant électronique** se double d'une **meilleure sécurisation du support physique du titre**. La précédente génération de documents d'identité et de voyage avait, en effet, été conçue il y a près d'une vingtaine d'années. Or, à cette époque, les technologies de numérisation, de reprographie et d'impression grand public étaient considérablement moins développées qu'aujourd'hui.

En second lieu, le **processus de délivrance des titres** constitue également un élément de progrès en termes de sécurisation. En effet, la conservation des données d'identité dans un système d'information doit permettre, lors du renouvellement du titre, de s'assurer que le demandeur est bien la personne initialement connue du système sous cette identité. A terme, la transmission envisagée sous forme dématérialisée des actes de l'état civil entre la mairie de naissance et la mairie de demande répondra à un objectif de sécurisation des procédures touchant l'identité des personnes. Enfin, la modernisation du système d'information relatif aux titres d'identité, dont la précédente version datait de plus d'une dizaine d'années, débouche sur une totale traçabilité des accès et donc une meilleure protection des données personnelles conservées.

L'ensemble de ces sécurités a pour but d'éviter la contrefaçon et la falsification de ces documents.

Lors de son audition par la mission¹, M. Raphaël Bartolt, directeur de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), a indiqué que **la fraude au passeport a ainsi diminué des deux tiers avec le passage au passeport biométrique.**

¹ Audition du 9 mars 2011.

c) Le bénéfice induit en matière de simplification administrative

Comme l'a souligné lors de son audition, M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, « *l'autre objectif de la RGPP, c'est l'amélioration des services rendus. La délivrance des titres est désormais plus sûre et plus commode. Déjà 5 millions de passeports biométriques ont été délivrés, plus de 2.000 communes sont équipées et le délai de délivrance est de 7 jours. Le nouveau système d'immatriculation des véhicules, après des débuts difficiles, a permis d'immatriculer environ 20 millions de véhicules et plus de la moitié des cartes grises ont été délivrées sous trois jours et sans déplacement à la préfecture.* »

Outre la lutte contre la fraude, la nouvelle génération de titres d'identité se révèle également porteuse d'avancées significatives en matière de simplification administrative. En ce sens, elle peut utilement **contribuer à une meilleure qualité du service rendu à l'utilisateur**.

En effet, la nouvelle chaîne de traitement des demandes permet un **suivi en temps réel** des différentes étapes de la délivrance, depuis le dépôt de la demande jusqu'à sa remise.

En cela, elle doit permettre de **réduire le délai de délivrance** du titre grâce à la meilleure traçabilité des différentes étapes et à la transmission des données sous forme numérique.

La simplification concerne également l'enregistrement de la demande de titre, grâce au **contrôle de la validité de la photographie** au regard des normes établie par l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

Toutefois, ainsi que le relevait notre collègue Mme Michèle André, dans son rapport « *La nouvelle génération de titres d'identité : bilan et perspectives* »¹, **cet objectif de simplification administrative, quoiqu'important, demeure subsidiaire par rapport à l'objectif premier de lutte contre la fraude documentaire**.

Cet ordre actuel des priorités s'explique très certainement par le calendrier d'entrée en vigueur de cette nouvelle génération de titres : les premières phases d'un tel processus de déploiement sont plutôt consacrées à l'atteinte de l'objectif prioritaire (la lutte contre la fraude). En revanche, **les prochaines étapes pourraient être l'occasion de réévaluer l'ordre des priorités**, une fois la sécurisation des titres d'identité définitivement consolidée.

Proposition n° 43 :

Mettre l'objectif de simplification administrative au cœur de la politique de développement des titres sécurisés.

¹ *Sénat, rapport d'information n° 486 (2008-2009).*

d) La perspective de l'émergence de nouveaux e-services

(1) La télétransmission des données d'état civil

Les actes d'état civil sont encadrés par le titre II du livre premier du code civil. Obligation est faite de déclarer tout événement relatif à l'état civil auprès d'un officier d'état civil dans des délais prescrits. Sauf cas particulier, c'est le **maire** qui remplit cette fonction. L'officier d'état civil doit donc enregistrer tous les événements qui ont lieu dans sa commune (naissances, mariages, décès, reconnaissances). La tenue du registre d'état civil relève d'une compétence communale.

Avant même l'entrée en vigueur de la RGPP, la gestion de l'état civil avait évolué. On peut notamment citer l'utilisation de progiciels de gestion, des campagnes de numérisation des actes et la **dématérialisation d'échanges de données** dans le cadre des échanges des bulletins de l'état civil émis par les mairies vers l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ou encore le traitement de certains échanges entre mairies¹.

Cette évolution de la gestion de l'état civil s'inscrit dans un contexte d'explosion des demandes de copies et d'extraits d'actes de naissance, notamment. Sur l'ensemble du territoire, près de **14 millions de demandes d'extraits d'acte de naissance** sont envoyées aux mairies par les particuliers, les notaires et les caisses d'assurance maladie. Il s'agit, en outre, souvent du premier motif de déplacement du citoyen en mairie.

Dans ce contexte, **la télétransmission des données d'état civil représente un enjeu important en matière de gain de temps, de sécurisation des procédures et de lutte contre la fraude à l'identité.**

Or, ainsi que l'a indiqué M. Raphaël Bartolt lors de son audition par la mission², **l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) travaille sur la faisabilité de ce projet** dans le cadre des avancées liées à la RGPP. Ce travail porte sur la dématérialisation du certificat de naissance, en concertation avec l'AMF et avec l'avis favorable rendu par la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) en septembre 2009. M. Raphaël Bartolt a ajouté que « *la phase d'expérimentation va prochainement démarrer et le maire n'aura plus qu'à vérifier le document envoyé* ».

La dématérialisation du certificat de naissance améliorera encore significativement la lutte contre la fraude car, si le passeport biométrique représente déjà une excellente défense, le risque se porte désormais en amont de la délivrance du titre.

¹ Environ 70 mairies participent à ce type d'échange, dont Nantes, Tourcoing, Annecy...

² Audition du 9 mars 2011.

(2) L'ouverture de nouveaux horizons en matière de services sur Internet

En contribuant au développement des titres sécurisés, **la RGPP ouvre également la voie à de nouvelles innovations potentielles en matière de services sur Internet.**

L'identité électronique ouvre la perspective d'une véritable révolution des services *via* Internet en facilitant les transactions dématérialisées. Le frein actuel aux opérations sur le Web réside en effet essentiellement dans la **crainte de la fraude à l'identité**, tant du point de vue des administrations publiques, que des usagers ou des pourvoyeurs de services privés.

Le développement des e-services en s'appuyant sur les nouveaux titres d'identité sécurisés concerne non seulement les **administrations publiques** (délivrance de documents en ligne...) mais aussi les **acteurs privés** (services marchands...). Ces derniers pourront bénéficier de la valeur ajoutée créée par l'existence de documents électroniques d'identité à haut niveau de sécurité, l'Etat pouvant jouer le rôle de tiers de confiance dans le cadre des opérations nouées entre les opérateurs privés.

Si les **potentialités de ces futurs développements restent encore largement inconnues à ce stade**, quelques Etats se sont d'ores et déjà engagés sur cette voie. Ainsi, au Portugal par exemple, des galeries numériques (« Citizen shops ») existent-elles avec, en leur sein, des « stands » réservés à certaines catégories d'usagers (personnes âgées vivant en milieu rural...)¹.

Lors de son audition par la mission, M. Raphaël Bartolt a estimé que la création à venir d'une **carte nationale d'identité électronique** (comprenant des données biométriques sur son détenteur) contribuera fortement au développement de ces e-services. Il a indiqué qu'« *elle facilitera (également) la promotion du e-business, avec un gain économique chiffré par un rapport de l'AFNOR en janvier 2009 à 3,6 milliards d'euros* ».

2. Un processus de changement qui ne va pas sans heurts

a) La difficile entrée en application du passeport biométrique

(1) Une nouvelle répartition des tâches entre les préfetures et les mairies

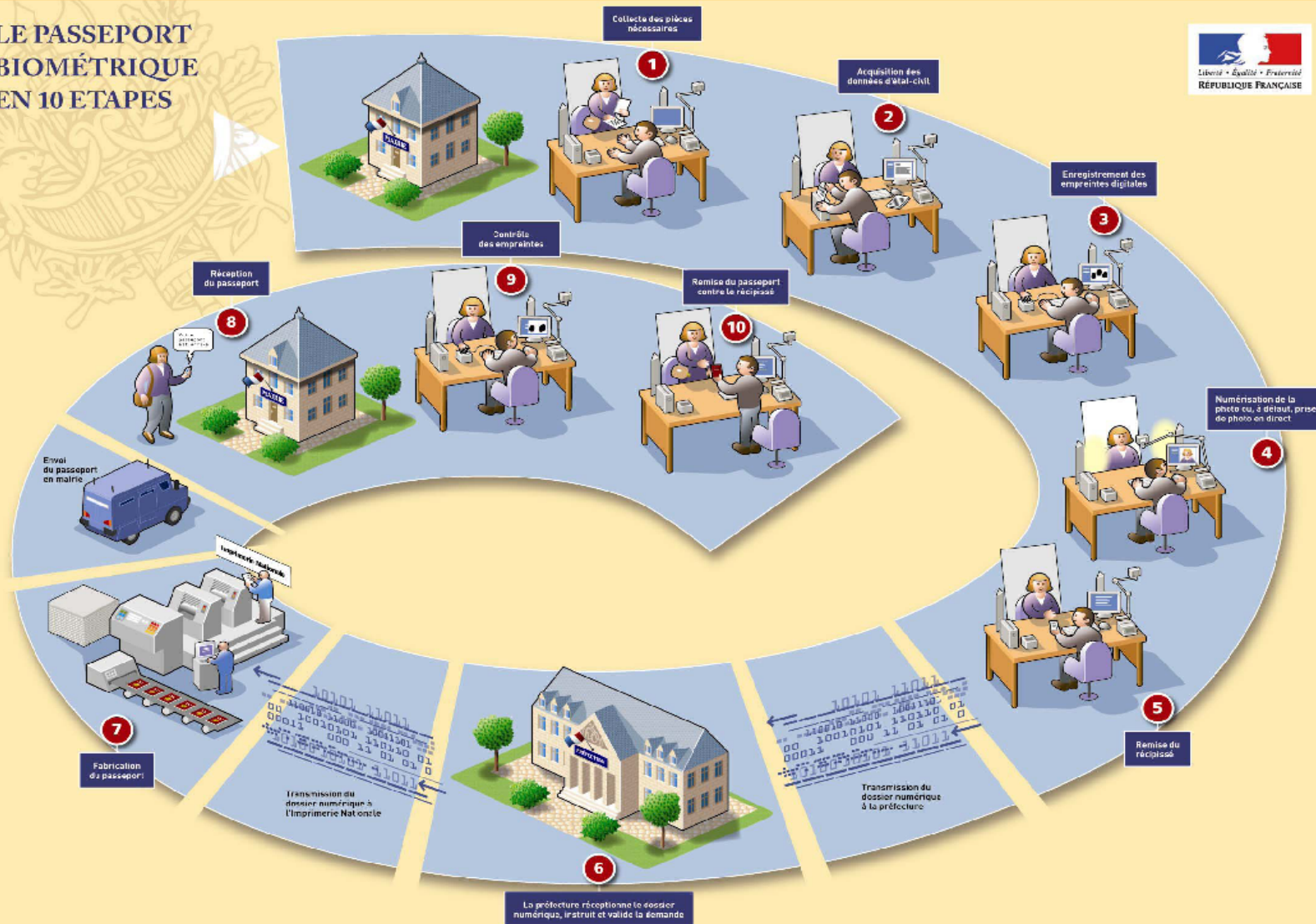
Le passage au passeport biométrique représentait **l'un des principaux enjeux opérationnels de la RGPP pour les préfetures**. Il s'agissait en effet de pouvoir satisfaire aux engagements européens de la France, le règlement européen CE n° 2252 / 2004 du 13 décembre 2004 imposant aux Etats membres de l'Union européenne (UE) de délivrer, au plus tard le 28 juin 2009, des passeports biométriques.

¹ Sénat, rapport d'information n° 486 (2008-2009 de Mme Michèle André : « La nouvelle génération de titres d'identité : bilan et perspectives ».

Ce projet a eu pour conséquence **une nouvelle répartition des tâches entre les préfectures et les mairies**. En effet, jusqu'alors, le recueil des demandes et la délivrance par les communes des passeports étaient prévus par le décret n° 2001-185 du 26 février 2001. L'instruction des dossiers, la fabrication des titres et leur transmission aux communes restaient en revanche de la compétence des préfectures et de certaines sous-préfectures.

La nouvelle chaîne de délivrance du passeport biométrique est illustrée par le schéma ci-après.

LE PASSEPORT BIOMÉTRIQUE EN 10 ETAPES



Source : ANTS

- (2) Une phase de lancement caractérisée par une dégradation des délais de délivrance du passeport

Si l'objectif en termes de calendrier a été atteint, encore faut-il souligner **la mise en route particulièrement difficile** de ce nouveau dispositif, malgré une phase d'expérimentation dans des communes pilotes dès la fin de l'année 2008.

Ainsi que l'a indiqué notre collègue Mme Michèle André dans son rapport d'information précité, l'usager a en effet été soumis, dans les premiers temps d'entrée en application du passeport biométrique, à une nette dégradation des délais de délivrance du passeport.

Dans son rapport, Mme Michèle André soulignait notamment que, selon les mesures effectuées par l'ANTS entre le 15 juin et le 21 juin 2009, on constatait « *d'importants écarts entre les départements enregistrant les délais moyens les plus courts (6,7 jours en Eure-et-Loir) et ceux souffrant des délais les plus longs **supérieurs à 20 jours** : 35,3 jours dans le Doubs, 23,7 jours dans le Jura, 20,9 jours dans le Pas-de-Calais, 20,7 jours en Loire-Atlantique, 20,5 jours dans le Rhône et dans le Val-de-Marne, 20,1 jours en Savoie et 20 jours dans l'Aube* ».

Pour autant, **les causes de cette dégradation de la performance en matière de délai de délivrance du passeport n'étaient pas à chercher du côté des préfectures**. Ainsi que l'avait mis à l'époque en évidence Mme Michèle André, les principaux dysfonctionnements relevaient de difficultés survenues avec le système de lecture optique intégré aux stations d'enregistrement¹, de problèmes rencontrés avec le scanner lui aussi intégré à la station, ainsi que du rejet par le système de photos d'identité pourtant aux normes mais réalisées en studio par des photographes professionnels. D'une manière générale, ces dysfonctionnements paraissaient liés tantôt à un matériel défectueux, tantôt à un système informatique encore mal calibré pour certains cas de figure.

Ces difficultés et ces retards sont cependant depuis lors progressivement rentrés dans l'ordre et M. Raphaël Bartolt a indiqué à la mission que le délai de délivrance d'un passeport biométrique s'établissait, en janvier 2011, à **sept jours**.

- (3) Une conséquence inverse à l'objectif recherché : l'allongement du temps passé sur chaque dossier

La logique sous-tendant les « mandats RGPP » se fonde sur des gains de productivité réalisés grâce aux innovations introduites dans l'organisation du travail des préfectures. Dans le cas de la délivrance des titres, **on attendait donc de l'entrée en vigueur du passeport biométrique, et de sa nouvelle chaîne de délivrance, des économies de temps et d'emplois en préfecture**.

¹ Douchettes permettant la lecture des codes barre figurant sur le document Cerfa.

Or, tel n'a pas été le cas pour l'instant et c'est même le résultat inverse qui s'est produit.

Dans son rapport sur le coût du passeport biométrique¹, à la suite de l'enquête de la Cour des comptes demandée par votre commission des finances en application de l'article 58-2° de la LOLF, Mme Michèle André relevait en effet « l'accroissement du temps global consacré à chaque dossier par les agents publics, du stade du dépôt au retrait ». La Cour des comptes estime d'ailleurs que cet allongement du temps dédié au traitement des dossiers explique environ 35 % de la hausse du coût complet du passeport, à l'occasion du passage au passeport biométrique.

L'analyse des **charges de personnel**, réalisée par la Cour des comptes, vient conforter ce constat. Dans les préfectures, les charges directes de personnel, par dossier de demande de passeport, sont passées de 6,83 euros à 8,77 euros et les charges indirectes de personnel liées aux fonctions support ont progressé de 3,03 euros à 3,89 euros. A la préfecture de police de Paris, l'évolution est encore plus marquée, puisque les charges de personnel ont cru de 9,83 euros pour culminer à 27,60 euros².

L'espoir placé dans la modernisation de l'infrastructure informatique, sous l'autorité de l'ANTS, pour dégager des gains de productivité, est donc **pris en défaut** par le résultat finalement obtenu. Si le passeport biométrique permet en effet de renforcer la sécurisation du système d'identité et d'améliorer considérablement le dispositif en œuvre contre la falsification et la contrefaçon, il ne permet pas pour l'instant de réaliser des économies de temps, d'emplois et de charges de personnel. Ainsi que le démontre l'enquête de la Cour des comptes, il a même un effet inverse.

Alors que certains gains de productivité (limités) peuvent éventuellement encore être obtenus en mairie du fait d'un processus d'apprentissage et d'une simplification récente des procédures, **la nature des tâches en préfecture (vérification des dossiers) ne paraît en revanche pas de nature à modifier fondamentalement cette donne.**

b) Le chemin chaotique du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV)

(1) L'objectif de simplification des démarches de l'usager et des professionnels

Le nouveau SIV repose sur l'**immatriculation à vie des véhicules**, une série numérogique nationale repoussant les risques d'épuisement de l'ancienne série, la centralisation de la production (à l'Imprimerie nationale) et de l'acheminement (par la Poste) des certificats d'immatriculation, ainsi que le partenariat avec les professions automobiles, dont les constructeurs français et étrangers.

¹ Sénat, rapport d'information n° 596 (2009-2010), « Le véritable prix du passeport biométrique ».

² *Idem.*

Ce nouveau système vise à **simplifier les démarches des usagers et des professionnels par le développement des télétransmissions**. Il permet, en outre, de sécuriser la production des titres, tout en contribuant à la sécurité routière par une meilleure traçabilité des véhicules.

Un système fondé sur un partenariat avec les professionnels de l'automobile

Les constructeurs automobiles tiennent une **place essentielle** dans le bon fonctionnement du SIV.

Le partenariat passé avec cette profession ne repose ni sur une loi, ni sur un dispositif obligatoire, mais sur des **conventions « cadre »** passées au niveau national avec les constructeurs français et étrangers. Par ces conventions, les constructeurs se sont notamment engagés à adapter leurs systèmes informatiques.

Ces dispositions nationales ont été complétées, au niveau local, par des **conventions passées entre les préfets et les distributeurs**. Ainsi, ces derniers peuvent-ils immatriculer les véhicules et recouvrer les taxes sur les usagers, grâce à des conventions d'habilitation pour accéder au fichier des véhicules et introduire les données de l'utilisateur. Des conventions d'agrément ont, en outre, autorisé les distributeurs à recouvrer les taxes pour le compte du Trésor public et à avoir accès au système de télépaiement du SIV.

La **concertation** a été permanente avec la profession automobile et a permis d'aboutir à un partenariat équilibré, y compris au bénéfice des distributeurs indépendants.

Source : d'après le rapport d'information n° 486 (2008-2009) précité

Afin de bien mesurer l'ampleur du nombre de titres à gérer par le nouveau système, il convient de rappeler qu'en 2008, soit avant l'entrée en application du SIV, **13,2 millions de cartes grises** avaient été délivrées, pour un parc d'environ 50 millions de véhicules.

(2) Le nouveau circuit de délivrance du certificat d'immatriculation

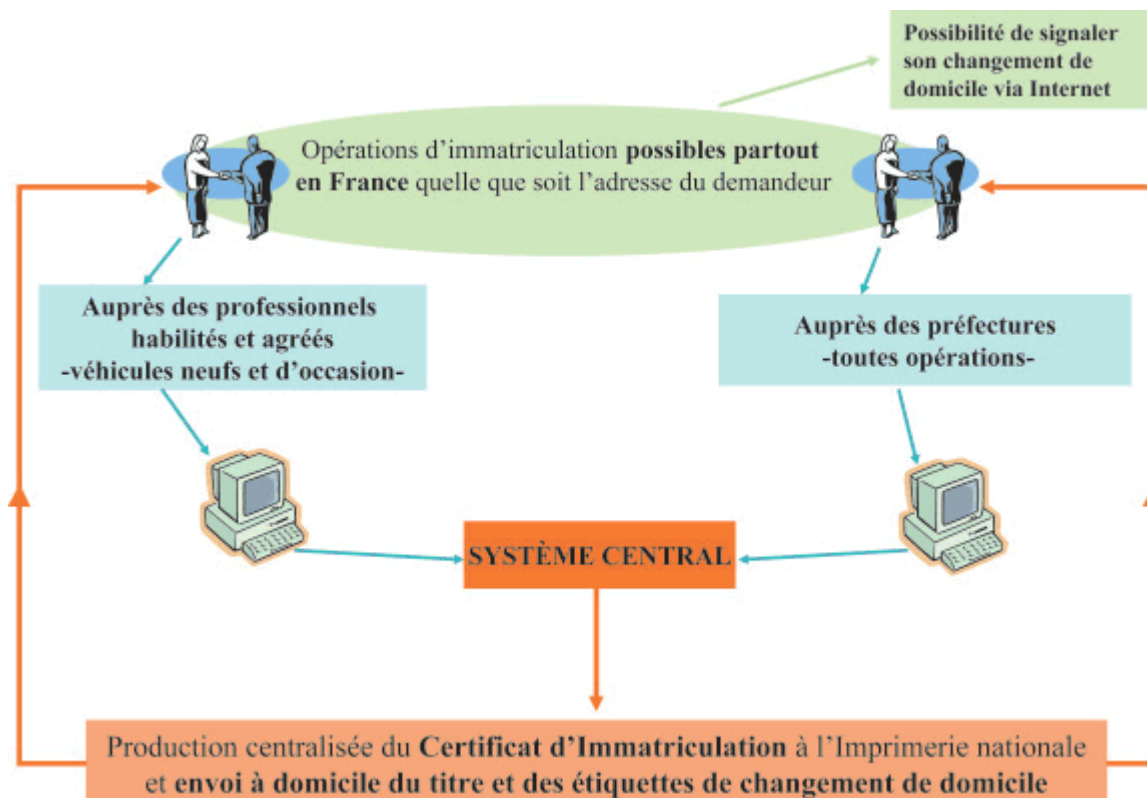
Il était attendu du nouveau SIV une réelle amélioration et une **simplification de la procédure d'immatriculation** s'imposant à l'utilisateur, grâce notamment au recours à la télétransmission des données et à Internet.

Tout d'abord, le propriétaire du véhicule peut demander l'immatriculation de celui-ci **partout en France**, indépendamment de son domicile.

En outre, le **numéro attribué** l'est pour tout le cycle de vie du véhicule, quels que soient les aléas qui pourraient ensuite l'affecter.

La nouvelle procédure de délivrance du certificat d'immatriculation d'un véhicule est résumée dans le schéma ci-dessous.

Le circuit de délivrance du certificat d'immatriculation



Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

Les professionnels habilités par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (garagistes, concessionnaires...)¹ effectuent, avec le nouveau SIV, les démarches auprès des préfectures et délivrent immédiatement un certificat provisoire comportant le numéro définitif d'immatriculation, valable un mois.

La carte grise est acheminée au domicile, dans le délai d'une semaine, par voie postale (au moyen d'un « courrier suivi contre signature »).

L'utilisateur qui achète son véhicule auprès d'un professionnel bénéficie d'un acheminement direct du certificat d'immatriculation du véhicule à son domicile, sans qu'il ait à se rendre en préfecture. Il devait en résulter pour lui un gain de temps et l'économie d'un déplacement en préfecture.

(3) Le flux de demandeurs en préfecture est loin d'avoir disparu

Le SIV est entré en application à compter du **15 avril 2009 pour les véhicules neufs** et du **15 octobre 2009 pour les véhicules d'occasion**.

Il permet donc désormais à tous les propriétaires de faire immatriculer leur véhicule directement chez les garagistes habilités ou bien en préfecture, alors que le système précédent ne permettait de le faire qu'en préfecture.

¹ Ces professionnels sont, à ce jour, environ 15.000.

Aussi était-il espéré si ce n'est un tarissement total, au moins une réduction très significative du flux des demandeurs d'immatriculation en préfecture. Au fondement de cette anticipation résidait **l'idée selon laquelle les propriétaires de véhicules passeraient très largement par les professionnels de l'automobile afin de faire procéder aux immatriculations.**

Toutefois, dans son rapport précité sur « *La nouvelle génération de titre d'identité : bilan et perspectives* », **Mme Michèle André tempérait cette perspective en soulignant que plusieurs incertitudes fortes subsistaient** quant aux choix à venir des usagers.

Tout d'abord, au-delà de leur responsabilité de droit commun en matière d'immatriculation (dans la mesure où les usagers peuvent choisir de ne pas s'immatriculer chez les professionnels), **les préfectures conservent une responsabilité exclusive pour certaines tâches complexes qui ne peuvent pas être confiées aux professionnels.** Ces tâches correspondent à l'immatriculation des véhicules importés, des taxis et du parc de l'Etat, ou encore à la modification du fichier suite à des changements d'état civil ou au règlement de successions, par exemple.

Ensuite, rien ne permettait *a priori* de cerner le **choix qu'effectueraient les usagers pour les immatriculations de véhicules d'occasion suite à des transactions entre particuliers** : iraient-ils en préfecture ou chez un professionnel ? Or, il convient de rappeler que ces transactions sont au nombre de 4 millions par an environ.

De même, il était difficile de prévoir le **volume des conversions spontanées d'immatriculations** et la part de celles-ci qui seraient accomplies chez un professionnel.

Lors de son audition par la mission, M. Raphaël Bartolt a indiqué que désormais « *dans le domaine des véhicules neufs, 7 % seulement des achats donnent lieu à une démarche en préfecture* ». Il a aussi précisé que « *pour les véhicules d'occasion, cette proportion se monte toutefois à 70 %* ».

Au total, **les gains de productivité** attendus du déport de la demande d'immatriculation des usagers vers les professionnels de l'automobile (constructeurs, distributeurs, garages...) se sont **réalisés de manière significative dans le domaine des véhicules neufs, mais restent plus limités dans le secteur de l'occasion.**

Ce constat s'agissant de l'occasion ne doit d'ailleurs pas surprendre. On peut en effet aisément comprendre que **le réflexe d'un particulier** achetant un véhicule d'occasion à un autre particulier demeurera encore longtemps de se tourner vers la préfecture, plutôt que d'aller solliciter un professionnel, pour faire procéder aux opérations rendues nécessaires par le changement de propriétaire.

- (4) La détérioration du délai de traitement d'un dossier d'immatriculation au guichet de la préfecture, lors de la phase de lancement du SIV

La mise en place du SIV s'est caractérisée par de **graves dysfonctionnements du système informatique** le sous-tendant, débouchant sur **une détérioration très nette du délai de traitement des dossiers aux guichets** des préfectures.

Si la première phase dédiée aux véhicules neufs a été négociée difficilement par les services mais néanmoins avec un relatif succès, il n'en va pas de même de la seconde phase de la transition, à partir du 15 octobre 2009. En effet, à partir de cette date et jusqu'à la fin de l'année 2009, **la situation aux guichets est devenue particulièrement tendue** du fait de la nécessité de traiter également sous le SIV les flux importants des véhicules d'occasion. Au cours de cette période, les temps d'attente se sont considérablement dégradés, l'insatisfaction voire l'exaspération des usagers se sont fortement accrues et la souffrance des agents aux guichets a été réelle.

Ces difficultés liées à de nombreux dysfonctionnements informatiques ont pu partiellement être surmontées au début de l'année 2010 grâce à une mobilisation de l'ANTS, des équipes du ministère et de celles des préfectures (réorganisation des horaires d'ouverture des guichets...). Elles ont également rendu nécessaire, au niveau des préfectures, **le renfort de personnels vacataires** (*Cf. infra*).

S'agissant du **délai de délivrance de la carte grise**, M. Raphaël Bartolt a indiqué à la mission, lors de son audition, que ce délai était, en janvier 2011, de **2,5 jours**, le titre étant remis par La Poste après vérification de l'identité. La phase de difficultés et de retards traversée par le SIV lors de son lancement semble donc désormais définitivement surmontée.

- (5) Vers un service d'immatriculation à plusieurs vitesses ?

L'un des objectifs essentiels de la RGPP en général, et de sa déclinaison par le SIV en particulier, consiste en une amélioration du **service rendu à l'usager**. Or, qu'en est-il au final dans le cas du SIV ?

Parmi les éléments positifs à mettre au crédit du SIV, on doit notamment ranger l'ouverture du choix laissé au propriétaire d'un véhicule de passer en préfecture pour procéder aux démarches d'immatriculation ou d'avoir recours à un professionnel de l'automobile. Il peut indéniablement résulter **un gain de temps** (réduction du nombre d'interlocuteurs, temps de déplacement revus à la baisse...) de cette faculté désormais offerte à l'usager.

Toutefois, pour les propriétaires de véhicules préférant passer par un professionnel de l'automobile, **un coût supplémentaire de transaction est apparu**. En effet, alors que le service identique rendu en préfecture ne donne pas lieu au versement d'une taxe additionnelle, la plupart des professionnels de l'automobile font, eux, payer cette prestation. Si à ce jour aucune étude exhaustive de ce phénomène n'a encore été menée, il apparaît que le coût supplémentaire supporté par l'usager **varie de quelques dizaines d'euros à**

plus d'une centaine d'euros dans certains cas. Lors de son audition par la mission, M. Thierry Saniez, délégué général de la Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CLCV), a indiqué que, selon les études que la CLCV avait pu mener, « *le prix de cette prestation serait d'environ cinquante euros* »¹.

Au transfert d'une compétence des préfectures vers les professionnels de l'automobile a donc répondu la création d'un tarif supplémentaire à la charge de l'utilisateur.

Il est permis de s'interroger sur cette logique issue de la mise en œuvre de la RGPP dans les préfectures et qui consiste, en définitive, à faire financer, par l'utilisateur et au profit d'acteurs privés, d'incertains gains de productivité dans la sphère publique. Il y a là un risque de remise en cause du service public dû par l'État aux usagers et d'apparition d'un « service de l'immatriculation à plusieurs vitesses ».

Il convient enfin de rappeler que, dans le but d'accompagner le déploiement du SIV et le recours au « courrier suivi contre signature » par La Poste, le décret n° 2008-850 du 26 août 2008 a créé une **redevance pour l'acheminement**, au domicile du titulaire, du certificat d'immatriculation d'un véhicule neuf ou d'occasion autre qu'un cyclomoteur tel que défini à l'article R. 311-1 du code de la route². Son tarif est fixé par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget. Fonction du coût de l'acheminement, il s'élève donc à l'heure actuelle à 2,50 euros. Le demandeur est donc *a fortiori* en droit d'attendre un niveau satisfaisant de qualité de service.

II. DES QUESTIONS EN SUSPENS

A. DES COLLECTIVITÉS CONFRONTÉES AU DOUBLE DÉFI DES COMPÉTENCES ET DES CHARGES NON COMPENSÉES

Resserrement des missions de l'État sur son cœur de métier, rationalisation des procédures, effets du droit communautaire sur les interventions de l'État : autant de « *transferts rampants* » aux collectivités territoriales pour pallier le retrait de l'État et de charges nouvelles pour les budgets locaux.

¹ Audition du 1^{er} juin 2011.

² Cette redevance, qui est entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2009, n'est pas due pour l'acheminement d'un nouveau certificat d'immatriculation réédité à la suite d'une erreur de saisie.

1. Des transferts de charges contraints mais non compensés

Si la RGPP n'en est pas l'unique source, elle induit pour les collectivités des interventions nouvelles afin de maintenir un niveau minimal de service public sur tout le territoire.

En se réorganisant sous la contrainte budgétaire, l'Etat a traqué les dépenses qu'il pourrait aisément abandonner, au nom d'un recensement « rationnel » de ses missions, pour s'en tenir à ses responsabilités régaliennes et de solidarité.

Enfin ! -aurait-on dû s'exclamer- le pouvoir central évalue son champ d'intervention au terme de près de 30 années de décentralisation et, parallèlement, de chevauchements de compétences : les collectivités locales ont été investies par diverses lois dont les grands transferts opérés en 1983 et 2004, de compétences propres sans, cependant, qu'elles en aient toujours eu une véritable maîtrise.

Mais cet inventaire a été vicié dès l'origine : en effet, il n'a pas reposé sur un exercice de toilettage destiné à délimiter clairement les attributions de chacun.

C'est le cas emblématique de l'ingénierie publique dite concurrentielle mais c'est aussi pour l'Etat la décision de ne prendre en charge que les seuls mineurs délinquants, de fermer des tribunaux, de réorganiser les implantations des forces de sécurité, de confier aux communes la délivrance des titres d'identité...

Dans tous les cas, ces réformes se traduisent en charges supplémentaires pour les collectivités locales soit qu'elles compensent le désengagement de l'Etat -c'est le cas de leur contribution au fonctionnement des Maisons de la justice et du droit par exemple- soit qu'elles soient désignées pour remplacer l'Etat dans ses anciennes fonctions.

Ces substitutions de titulaires correspondent au concept reconnu des « *transferts rampants* » : nos collègues Yves Krattinger et Roland du Luart en ont récemment rappelé la signification dans leur rapport d'information consacré aux compensations des transferts de compétences¹ : « *l'ensemble des décisions de l'Etat qui entraînent une augmentation des charges pèsent sur les collectivités territoriales, sans qu'elles puissent prétendre à une compensation financière de l'Etat* ».

Les rapporteurs de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation le soulignent à juste titre : ne sont pas en jeu des obligations légales des collectivités locales ; leur intervention relève du principe de libre administration des collectivités territoriales.

¹ Cf. rapport d'information n° 572 (2009-2010) au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : « *Les compensations des transferts de compétences : pistes pour des relations apaisées entre l'Etat et les collectivités territoriales* ».

Quelles peuvent être cependant les marges de liberté de l'autorité locale confrontée quotidiennement, d'une part, aux attentes et aux besoins de ses administrés et, d'autre part, au retrait de l'Etat de certaines de ses missions ? La réponse la plus fréquente est qu'elle s'engage pour maintenir le niveau d'administration raisonnable sur des territoires souvent en difficulté.

D'un point de vue comptable, ces décisions échappent au champ d'application de l'article 72-2 de la Constitution qui prévoit la compensation financière des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales : il ne s'agit pas d'un transfert clairement exprimé. Ce peut être en premier lieu le retrait de l'Etat de fonctions traditionnellement assumées jusque-là : c'est le cas de l'ingénierie publique. Ou ce n'est pas un désengagement total -ce qui est impensable pour l'Etat régalien- mais un assouplissement dans la mise en œuvre de la compétence ; les collectivités interviennent alors pour maintenir le niveau de service public ou tout simplement pour répondre à la demande du citoyen-usager : il en va ainsi de l'augmentation des effectifs des policiers municipaux pour compenser une moindre présence des forces de Police et de Gendarmerie nationales dont les implantations ont été reconfigurées ; c'est aussi l'arrêt de la prise en charge financière par l'Etat des mesures d'assistance éducative ordonnées par les juges des enfants.

L'adoption de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République n'a malheureusement pas permis de régler la compensation des charges imposées de fait aux collectivités territoriales par des décisions unilatérales de l'Etat.

Si ces transferts « non-dits » diminuent d'autant le montant du budget de l'Etat, ils grèvent les ressources des entités décentralisées. En fin de compte, il s'agit toujours d'une dépense publique.

La question opportune est peut-être alors de s'interroger sur son efficience et sur la personne publique la plus apte à l'assumer. Quelle que soit la réponse, on ne saurait imputer aux collectivités locales une charge nouvelle sans qu'elles disposent des ressources supplémentaires.

2. Le financement de la nouvelle ingénierie publique

a) La fin de l'ingénierie publique : un « transfert rampant » ?

Le désengagement de l'Etat incite les collectivités à se doter de leurs propres outils d'ingénierie, comme en témoigne l'exemple des départements et de leurs agences techniques départementales. Ainsi, M. Jacques Pélissard, président de l'AMF, a rappelé devant votre mission que « *dans les zones rurales, l'ingénierie publique [...] a purement et simplement disparu ! [...] Les conséquences sont financières. Certains départements ont créé une agence départementale au service de toutes les communes ; des bureaux d'études intercommunaux ont été mis en place. Dans mon intercommunalité, qui*

compte 33.000 habitants, nous avons ainsi mutualisé un bureau, mais avec un coût supplémentaire. L'Etat allège son dispositif sur le terrain : tant mieux pour les finances publiques d'Etat ; mais les finances publiques locales supportent un poids nouveau. »¹.

En d'autres termes, la décision de l'Etat de réduire le champ de l'aide qu'il apportait aux collectivités territoriales, depuis de nombreuses décennies, en matière d'ingénierie publique, se traduit par une hausse des dépenses de ces dernières, ce qui renvoie à la problématique des « transferts rampants ».

En effet, la mise en place d'agences techniques départementales relève du principe de libre administration des collectivités et ne s'apparente pas à une obligation légale pour les conseils généraux. A ce titre, les départements ne peuvent prétendre à une compensation financière de la part de l'Etat, conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. C'est pourquoi votre mission estime que la fin de l'ingénierie publique s'assimile à un transfert rampant, dont il faut prévoir les sources de financement.

b) Quel financement pour cette nouvelle ingénierie ?

Doit être distingué le cas des **départements** de celui de l'**intercommunalité** pour définir le financement auquel ces collectivités pourraient prétendre.

Comme votre mission l'a proposé précédemment, **les conseils généraux qui le souhaiteraient pourraient demander, à titre expérimental, de gérer l'ATESAT**. Ce transfert ferait l'objet d'une convention qui préciserait les modalités du transfert ainsi que le financement. Dans ce cadre, les conseils généraux pourraient bénéficier d'une dotation budgétaire de l'Etat, reposant sur les principes définis par le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

Les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution

Le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose que « ***tout transfert entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui lui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi*** ».

Ainsi, de cet article découlent **deux dispositifs de compensation différents** :

- **la compensation des compétences transférées par l'Etat** : selon les dispositions du premier alinéa de l'article L. 1614-4 du CGCT, les charges transférées aux collectivités sont compensées soit par le transfert d'impôts d'Etat, conformément au principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales, soit par les ressources du fonds de compensation de la fiscalité transférée (FCFT), soit par la dotation générale de décentralisation (DGD) ;

¹ Audition du 23 mars 2011.

- **le financement des compétences créées ou étendues** : ce régime est moins protecteur que le précédent. La loi doit en effet prévoir un accompagnement financier des compétences créées ou étendues, mais ne fixe pas de seuil. Toutefois, une décision du Conseil constitutionnel¹ a jugé que, pour bénéficier d'un accompagnement budgétaire de l'Etat, les compétences considérées doivent être obligatoires, entièrement nouvelles ou entraîner un accroissement de périmètre ou de volume financier.

Afin de favoriser **le transfert de certaines compétences communales liées au droit de l'urbanisme aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomération** dont elles sont membres, votre mission propose une majoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF), comme outil d'intégration supplémentaire des EPCI. Par ailleurs, un tel transfert permettrait de renforcer la cohérence de l'application des permis de construire et du droit des sols sur un espace plus pertinent.

Proposition n° 44 :

Financer le transfert de l'ATESAT aux départements assurant cette compétence à titre expérimental et prévoir une majoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour les EPCI prenant en charge l'ingénierie territoriale de leurs communes membres.

3. Le recalibrage nécessaire de l'indemnisation des communes participant à la délivrance des titres sécurisés

Avec le passage à la biométrie et aux titres sécurisés, la RGPP induit une nouvelle donne pour les communes participant à ce dispositif de délivrance des titres d'identité. Cette innovation emporte **pour les mairies des conséquences non seulement opérationnelles mais également financières**. Une juste indemnisation des communes doit donc être mise en œuvre, et cela avec d'autant plus de nécessité que la perspective de la création d'une nouvelle carte nationale d'identité électronique va accroître la charge pesant sur les services communaux.

¹ Conseil constitutionnel, Décision 2004-509 DC du 13 janvier 2005, Loi de programmation pour la cohésion sociale.

a) Les limites de l'indemnisation actuelle des communes accueillant les stations d'enregistrement pour le passeport biométrique

(1) Un enjeu concernant 2.091 communes

Afin de bien cerner l'enjeu relatif à l'indemnisation des communes dans ce cas précis, il convient de rappeler au préalable que **toutes les communes n'accueillent pas de station d'enregistrement**.

Toutefois, le territoire national a fait l'objet d'un maillage étroit et ce sont **2.091 communes** qui participent désormais à la délivrance du passeport biométrique.

Chacune de ces communes a pour mission de **traiter les demandes de passeport des usagers se présentant, quel que soit le lieu de domicile de ceux-ci**.

Ce point constitue un **particularisme** au regard du droit antérieur, selon lequel la demande s'effectuait dans la commune de résidence. La charge supplémentaire de travail en résultant pour les mairies d'accueil doit donc donner lieu à une indemnisation en conséquence.

(2) Le dispositif prévu par la loi de finances pour 2009

Afin d'indemniser les communes accueillant une ou plusieurs stations, l'article 136 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a créé une « **dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés** ». Cette dotation est désormais inscrite à l'article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Elle s'élève actuellement à **5.030 euros par an et par station en fonctionnement dans la commune au 1^{er} janvier de l'année**.

Le montant de cette dotation évolue, chaque année, en **fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)**.

Dans le cadre du dispositif retenu par l'article 136 précité, **le terme d'« indemnisation » peut surprendre. Nombre d'élus locaux lui préféreraient sans doute celui de « compensation »**. Pourtant, le choix effectué correspond à une ligne constamment tenue par l'Exécutif selon laquelle le maire, en matière de titres d'identité et de voyage, agit au nom de l'Etat en application de l'article L. 2122-27 du CGCT. Cette analyse conduit, selon le Gouvernement, à exclure toute forme de compensation « à l'euro l'euro » qui serait induite par un transfert de compétences de l'Etat vers les communes.

Votre mission estime cette position contestable et juge à tout le moins nécessaire une révision du mode de calcul de la dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des passeports.

b) L'indispensable révision du mode de calcul de la dotation aux communes

(1) Une indemnisation qui reste actuellement partielle

La dotation aux communes présente plusieurs limites qui semblent appeler une **refonte** de ce dispositif financier.

Tout d'abord, pour les raisons évoquées ci-dessus, **la dotation ne vise à indemniser les communes que pour l'activité générée par les demandes de titre émanant de citoyens ne résidant pas dans la commune d'implantation de la station.**

En outre, **le niveau de l'indemnisation accordée par l'Etat aux communes paraît insuffisant et ne pas couvrir toutes les charges incombant aux mairies.** D'une part, le montant alloué ne tient pas compte du coût des aménagements que les mairies ont très souvent dû faire pour adapter leurs locaux à l'accueil des stations (travaux, sécurisation des locaux...). D'autre part, l'hypothèse théorique sur laquelle se fonde le calcul de la dotation ne correspond pas parfaitement à la réalité.

Le mode de calcul de la dotation : les hypothèses théoriques

Les hypothèses retenues par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration et par l'ANTS pour calculer le montant de l'indemnisation devant être versée aux communes peuvent se résumer de la manière suivante.

Une station d'enregistrement a la capacité de traiter entre 2.000 titres et 4.000 titres par an. Un **chiffre moyen de 2.500 titres par an** peut ainsi être arrêté.

La proportion de titres correspondant à des demandes extérieures est estimée à 30 %, soit un nombre de titres égal à 800 par an.

Le traitement de 800 titres représente, en temps de travail, 12.000 minutes, en comptant **15 minutes par titre**. Le temps passé sur une demande de passeport a d'ailleurs vocation à se ramener rapidement à 10 minutes, grâce aux effets d'apprentissage qui ne manqueront pas de se produire dans les services d'état civil des mairies.

Sur la base de 1.600 heures de travail par an, le temps consacré aux demandes extérieures représente donc **l'équivalent de 0,125 ETPT d'un agent de catégorie C**.

Dès lors, l'indemnité à accorder à la commune correspond environ à 3.200 euros par station et par an. C'est d'ailleurs ce montant qui figurait initialement dans le projet de loi de finances pour 2009, avant que le Gouvernement ne dépose, en première lecture au Sénat, un amendement visant à **revaloriser la dotation à hauteur de 5.000 euros**.

Source : ANTS

Le mode de calcul choisi par le ministère et l'ANTS repose donc sur l'hypothèse fondamentale suivante : un agent municipal passe en moyenne 10 à 15 minutes pour traiter une demande de passeport biométrique.

Lors de son audition par la commission des finances, le 16 juin 2009, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2008, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, alors Mme Michèle Alliot-Marie, avait d'ailleurs confirmé que « *le délai de traitement moyen en mairie pour une demande de passeport biométrique est de 9 minutes, même s'il peut aller jusqu'à 20 minutes dans certains cas* ».

Toutefois, en pratique, tel ne paraît pourtant pas être le cas. Il convient en effet de bien prendre en compte toutes les étapes de l'opération et pas seulement l'enregistrement des données : l'accueil et le renseignement de l'utilisateur, la prise d'empreintes, la prise de photo éventuelle, l'enregistrement du dossier et, enfin, la remise du passeport à l'utilisateur quelques jours plus tard après vérification de son identité. Confronté à des publics difficiles, l'agent municipal peut même se voir contraint de passer un temps beaucoup plus long (aide pour remplir le dossier, prises multiples de photo...).

Dans une tentative de simulation réalisée en août 2008, l'AMF a estimé à **16.650 euros** le coût supporté par une commune traitant 2.500 demandes par an, sur la base de 25 minutes consacrées à chaque dossier et d'un coût salarial moyen de 16 euros de l'heure.

Dans une logique où seules les demandes des usagers ne résidant pas dans la commune seraient prises en compte pour le calcul de la charge incombant à la commune et où ces demandes extérieures représenteraient 30 % du total des dossiers (soit 800 passeports), le coût s'élèverait alors à **4.995 euros**.

Ce dernier montant est certes proche de la dotation actuelle (5.030 euros). Toutefois, une autre hypothèse de calcul retenue par le ministère et l'agence doit assurément être reconsidérée : la proportion de demandes extérieures à la commune d'accueil de la ou des station(s). Initialement cette proportion avait été estimée à 30 %. Mais, lors de l'audition précitée, Mme Michèle Alliot-Marie avait indiqué que « *le nombre de demandes émanant d'utilisateurs n'habitant pas la commune de délivrance s'élève à 50 %* ».

Au total, **une remise à plat du mode de calcul de la dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés paraît s'imposer.**

(2) Une mission d'audit dont les conclusions ont été rendues en 2010

En septembre 2009, **l'Inspection générale de l'administration (IGA)** a reçu pour mission de procéder, en liaison étroite avec l'AMF, à l'évaluation du fonctionnement du programme « passeport biométrique » et de proposer les mesures d'adaptation éventuellement nécessaires.

Cette mission, dont **les conclusions ont été remises en février 2010**, a permis de tirer un certain nombre de conclusions s'agissant de l'indemnisation des communes.

En **2009**, pour 430.638 demandes de passeports biométriques émanant de non-résidents déposées dans les communes équipées de stations de recueil, le montant d'indemnisation s'est élevé à 8,72 millions d'euros, soit en moyenne **20 euros par titre**. En **2010**, les estimations réalisées à partir des chiffres de production de passeports des années précédentes montraient que le nombre des demandes de non-résidents pourrait varier entre 850.000 et 1,11 million. Le montant d'indemnisation se situerait ainsi **entre 16 euros et 20,5 euros par titre**.

La mission d'audit a par ailleurs constaté que, à la fin de l'année 2009, le temps de traitement moyen variait **entre 22 minutes et 24 minutes** (et non 15 minutes). La mission a également proposé de retenir un coût salarial horaire moyen de 19,8 euros au lieu de 16 euros.

Or, sur ces bases de calcul réévaluées, le montant moyen de l'indemnisation allouée aux communes par demande de non-résidents aurait dû être compris **entre 7,20 euros pour un temps de traitement de 22 minutes et 7,92 euros pour 24 minutes**.

La mission soulignait donc que, collectivement, les communes avaient bénéficié en 2009 et bénéficieraient en 2010 d'une indemnité moyenne par demande nettement supérieure à la charge réelle.

Dans l'hypothèse d'une éventuelle révision, la mission d'audit a estimé, ce qui a semblé raisonnable aux membres du groupe technique de travail de l'AMF, qu'un temps de traitement moyen de **22 minutes** pourrait être retenu. Sur cette base, le montant de l'indemnité forfaitaire, versée par station, correspondrait au traitement de 700 demandes de passeports de non-résidents (et non 800).

Dans ses observations, la mission d'audit relevait que, **si l'indemnisation avait été globalement favorable aux communes en 2009 et le serait encore en 2010, le principe du forfait induit de fortes disparités entre elles.**

Ainsi, en 2010, **90 % des communes ou mairies d'arrondissement devaient traiter moins de 500 dossiers de non-résidents par station de recueil**, 60 % devaient en traiter moins de 200 et 6,3 % devaient traiter entre 500 et 700 dossiers. A l'autre extrême, **69 communes, centres d'attraction très forte, commerciale ou touristique, auraient vraisemblablement à recevoir plus de 700 demandes de non-résidents par station, et donc avoir une charge supérieure à l'indemnisation.**

En conclusion, la mission d'audit considérait qu'« *au cas où le dispositif [devait rester] limité plusieurs années aux passeports biométriques, la révision des modalités d'indemnisation des communes s'imposerait. Il en résulterait une diminution importante de la dotation forfaitaire pour la grande majorité des communes et une augmentation pour un nombre très restreint* ».

(3) Vers une meilleure prise en compte des spécificités des communes ?

Le mode de calcul **forfaitaire** de la dotation allouée aux communes accueillant les stations d'enregistrement ne paraît donc pas en mesure de tenir compte assez finement des spécificités des diverses communes.

Il conviendrait en effet de mieux intégrer certains particularismes locaux tels que la **spécificité des « villes-centres »** (qui reçoivent un grand nombre de demandes « extérieures »), le **caractère plus ou moins touristique de la commune**, ou les horaires d'ouverture des mairies plus ou moins attractifs pour les usagers (ouverture le samedi matin, par exemple).

Votre mission considère que le calcul de l'indemnité doit pouvoir prendre en compte non seulement le **temps réel** consacré par les agents en mairie à la délivrance des titres, mais aussi une évaluation précise du **nombre de demandeurs venant de l'extérieur** de la commune.

Dans cette perspective, il paraît souhaitable que le forfait actuel (fixé à 5.030 euros) soit remplacé par une **indemnité calculée au prorata des titres délivrés en année n-1 ou n-2**. Cette méthode serait en mesure de palier les inégalités choquantes entre communes.

Proposition n° 45 :

Mieux tenir compte des spécificités des communes dans le calcul de la dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés.

Plus généralement, votre mission s'interroge sur l'opportunité d'avoir attribué la délivrance des titres d'identité aux communes. Cette responsabilité aurait en effet tout à fait judicieusement pu incomber aux préfectures et aux sous-préfectures, en venant enrichir leur champ de compétences à l'heure où la RGPP amène à conduire une réflexion de fond sur les nouvelles missions de ces administrations déconcentrées et sur l'évolution de leur rôle dans les territoires.

c) L'opportunité offerte par la perspective de la nouvelle carte nationale d'identité électronique

(1) Le prolongement « naturel » du passeport biométrique

Sur la voie de la nouvelle génération de titres d'identité, **la carte nationale d'identité électronique pourrait constituer la prochaine étape.** Elle s'inscrit en effet dans le prolongement logique du développement du passeport biométrique et peut s'appuyer tant sur un socle technologique que sur une expertise organisationnelle déjà largement éprouvés. Elle comprendrait des **données biométriques** sur son détenteur. Dans sa « puce » figureraient la photo du détenteur du titre et ses empreintes digitales.

Au plan technique, la nouvelle carte nationale d'identité électronique est prête. Les travaux menés sur la norme IAS (International association services), permettant de s'authentifier et de signer en ligne, ainsi que sur le support physique du titre, en lien avec les laboratoires spécialisés de la Police et de la Gendarmerie nationales, ont en effet permis d'aboutir à un produit « quasi fini ».

Il ne faudrait à l'ANTS que **quelques mois pour assurer le déploiement de ce nouveau titre sécurisé une fois l'autorisation reçue.**

Néanmoins, cette autorisation et donc ce déploiement sont conditionnés par une adoption définitive de la **proposition de loi relative à la protection de l'identité** à l'origine de laquelle se trouvent nos collègues MM. Jean-René Lecerf et Michel Houel. Ce texte a été adopté en première lecture au Sénat le 31 mai 2011. Il est désormais en attente d'examen à l'Assemblée nationale.

(2) Une remise à plat souhaitable de l'indemnisation des communes

La perspective de l'entrée en vigueur prochaine de la carte nationale d'identité électronique conduit à s'interroger non seulement sur le dispositif opérationnel sur lequel s'appuiera le développement de ce nouveau titre sécurisé mais aussi sur l'indemnisation des communes qui participeront à sa délivrance.

Du point de vue opérationnel, les mairies se verront à nouveau sollicitées, comme dans le cas du passeport biométrique. Même si la proposition de loi en cours de discussion reste silencieuse sur cet aspect, on peut penser que les communes contribuant à la délivrance des passeports biométriques le feront également pour la carte nationale d'identité. Peut-être d'autres communes accueilleront-elles également des stations d'enregistrement.

Ainsi que l'a souligné notre collègue Mme Michèle André lors de la discussion au Sénat de la proposition de loi précédemment citée¹, **le nombre de stations d'enregistrement devra être justement calibré afin de répondre à la demande des usagers.**

Surtout, l'entrée en vigueur de la carte nationale d'identité entraînera **une charge de travail supplémentaire pour les services des municipalités** concernées. Les communes devront à la fois consacrer des moyens humains particuliers au fonctionnement des stations d'enregistrement et prévoir des locaux en conséquence.

Incontestablement, ces nouvelles implications auront un coût qu'il conviendra de **compenser**. La mission d'audit de l'IGA avait d'ailleurs envisagé une révision des modalités actuelles d'indemnisation des communes lors du passage à la nouvelle carte d'identité.

¹ Sénat, *Compte rendu intégral des débats, séance du 31 mai 2011.*

Proposition n° 46 :

Mettre à profit le passage à la carte nationale d'identité électronique pour revoir l'indemnisation des communes délivrant les nouveaux titres sécurisés.

B. DES USAGERS FACE À DES SERVICES PLUS CONCENTRÉS SUR LE TERRITOIRE

1. La nécessaire prise en compte des spécificités territoriales

La répartition des services publics ne doit pas s'opérer selon un schéma national qui s'appliquerait uniformément selon les territoires. Au contraire, votre mission estime que la prise en compte des **spécificités territoriales** –qu'elles soient sociales, économiques, démographiques ou topographiques– est essentielle pour permettre à chaque usager de bénéficier d'une **offre de services de qualité**, quel que soit le territoire dans lequel il vit. En d'autres termes, la **modularité** de l'organisation des services publics doit constituer la composante essentielle de toute démarche de réorganisation. Il convient de rappeler que des éléments de modularité ont été prévus par la RÉATE, avec notamment la possibilité de créer deux ou trois directions départementales interministérielles, selon la taille démographique du département¹.

a) Une gestion différenciée des implantations de services publics

La nouvelle répartition des services publics sur le territoire renvoie à la problématique de l'aménagement et de l'attractivité des territoires, d'une part, et de l'égalité d'accès de tous les citoyens aux services publics, d'autre part. Il est nécessaire de **conduire une réflexion sur l'accès physique aux différents services publics**, qui ne doit plus simplement reposer sur la prise en compte de la distance en kilomètres mais doit également prendre en compte le temps d'accès aux services publics. Ce critère s'apprécie différemment selon la topographie des territoires, comme l'a indiqué M. Olivier Dussopt, vice-président de l'APVF : « *Parcourir 20 kilomètres en Ardèche pour se rendre à la maternité, ce n'est pas rouler 20 kilomètres en plaine, sur une autoroute* ». Il a également été rappelé avec force par l'ANEM, selon laquelle « *il faut autant tenir compte de la distance que du temps d'accès* ».

La référence à un temps de trajet maximal figure de plus en plus souvent dans les conventions d'objectifs entre l'État et ses opérateurs. A titre d'exemple, comme l'ont rappelé MM. Emmanuel Berthier et Christian Charpy lors de leurs auditions, la convention tripartite de Pôle Emploi d'avril 2009

¹ Voir supra.

prévoit que 80 % des demandeurs d'emploi doivent être à moins de 30 minutes d'une unité polyvalente et aucune suppression de guichets ne doit être prévue dans les zones urbaines sensibles. Pour répondre à cet objectif, un schéma des implantations pour l'emploi a été présenté au conseil d'administration de Pôle Emploi en septembre 2010. Il s'avère que, selon M. Christian Charpy, 95 à 97 % des demandeurs d'emploi sont à moins de 30 kilomètres¹ d'une agence si bien que le nombre d'agences a plutôt crû, avec la création d'agences dans des territoires « vierges » tels que le département du Doubs ou les communes de Concarneau ou de Dôle, accompagnée de suppression d'agences dans certaines agglomérations.

Les initiatives existantes de répartition équitable, sur le territoire, de certains guichets de services publics devrait faire l'objet d'une harmonisation au niveau régional, échelon pertinent d'aménagement du territoire. Toutefois, la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP) pourrait être l'instance de mise en œuvre des orientations arrêtées au niveau régional.

Les commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP)

Créées par l'article 28 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), précisées par le décret n° 2006-1410 du 21 novembre 2006 relatif à la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics, ces structures sont instituées dans chaque département. Elles comprennent, outre le préfet de département ou son représentant, dans la limite de 28 membres :

- des représentants élus du département, des communes et de leurs groupements, dont le président du conseil général et le président de l'association des maires la plus représentative du département ;
- des représentants des entreprises et organismes publics en charge d'un service public ;
- des représentants des services de l'État présents dans le département ;
- des représentants d'associations d'usagers et d'associations assurant des missions de service public ou d'intérêt général ;
- des personnalités qualifiées.

Elles ont pour mission de veiller à l'adéquation de l'offre de services publics aux besoins des usagers et d'anticiper l'évolution de celle-ci. Elles peuvent demander aux organismes assurant un service public les travaux prospectifs qu'elles estiment nécessaires. Elles sont également saisies des projets de réorganisation des services publics dans le département.

¹ On remarquera que M. Christian Charpy parle de distance tandis que, sur le même sujet, M. Emmanuel Berthier évoquait le temps de parcours.

b) De la délocalisation des agents à la délocalisation des tâches

La combinaison de la réduction des effectifs et de la rationalisation de la politique immobilière fragilise l'existence de certains services, tels que les sous-préfectures ou les trésoreries en milieu rural. Or, dans un souci d'aménagement du territoire, de maintien d'activités dans les territoires à faible densité de population, et de proximité de service, votre mission estime que la **logique de la délocalisation des derniers agents** restant dans ces services menacés pourrait être **renversée au profit d'une logique de délocalisation des tâches**.

En effet, la création de « mastodonte administratif » au niveau régional n'est pas incompatible avec le maintien de ces services. Bien au contraire, ils peuvent décharger de certaines tâches les agents des services régionaux. M. Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration, a présenté devant votre mission l'exemple de la sous-préfecture de Châteaubriand (Loire-Atlantique) dont les trois agents gèrent les titres d'identité qui relève pourtant d'une mission de la préfecture. Une telle démarche apporte, selon votre mission, de nombreux avantages en termes de gestion des ressources humaines et d'aménagement du territoire, en permettant :

- aux agents concernés de demeurer dans leur lieu de travail et de bénéficier d'une évolution de leur poste ;
- de décharger ceux des services régionaux, notamment dans les services dont la réduction des effectifs apparaît difficile à surmonter pour assumer certaines missions de service public dans de bonnes conditions ;
- le maintien d'une présence de services ou d'administration dans des territoires pour lesquels ils apparaissent comme un élément essentiel de vitalité et d'attractivité.

Proposition n° 47 :

Favoriser le télétravail afin de prévenir les effets des réorganisations sur les personnels et sur les économies locales dans les territoires à faible densité de population.

2. La mutualisation des services publics

L'**éloignement** des services déconcentrés de l'État en raison de la régionalisation de la majorité d'entre eux est à l'origine de l'impression d'une raréfaction des implantations territoriales de l'État ou de certains services publics essentiels pour la population sur certains territoires, notamment les moins peuplés (territoires ruraux et de montagne). Ce sentiment doit conduire à une réflexion sur un maillage équilibré des services publics sur l'ensemble

du territoire, afin de permettre à chaque citoyen de pouvoir bénéficier d'un **socle de services publics minimal** quel que soit son lieu d'habitation.

Cette question d'un maillage équilibré du territoire renvoie à celle du **regroupement et de la mutualisation des services publics**. M. Jacques Pélissard a rappelé devant votre mission les expériences déjà réalisées dans ce domaine, avec notamment l'accord signé entre l'AMF et La Poste en 2005 qui permet à une mairie d'accueillir quelques heures par semaine un bureau de Poste, faisant ainsi de celles-ci des « maisons de services publics », à la grande satisfaction de l'ensemble des acteurs : *« lorsqu'un bureau utile quelques heures par semaine est accueilli dans une mairie qui n'est pas surchargée non plus, tout le monde, le maire, les usagers, La Poste, est satisfait »*.

En 2010, M. Pierre Jamet¹ proposait également la mise en place de guichets de services publics, équipés de matériel informatique (ordinateur, webcam, scanner et imprimante) afin que les usagers vivant dans des territoires spécifiques puissent entrer en relation avec certains services publics, notamment les caisses d'assurance maladie ou d'allocations familiales et éventuellement le Pôle Emploi. Une **expérimentation** est actuellement conduite entre l'État et neuf de ses opérateurs, suite à la signature d'un **partenariat** national le 28 septembre 2010, dont l'objectif est d'accompagner la revitalisation des territoires ruraux.

Le partenariat expérimental État – opérateurs nationaux
« + de services au public »

Mis en place dans 23 départements² (à raison d'un par région métropolitaine et un vingt-troisième dans une région d'outre-mer), ce partenariat est une expérimentation de mutualisation de sites pour « *démultiplier l'offre de services accessibles dans des lieux d'accueil uniques* », prévue pour une durée de dix-huit mois. Il concrétise un engagement du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010, qui a acté la recherche d'une amélioration de l'accès à un socle de services publics essentiels à la population, notamment en faveur des territoires ruraux. Cette expérimentation bénéficie d'un accompagnement de la DATAR.

Les opérateurs signataires sont : La Poste, EDF, la SNCF, GDF Suez, Pôle emploi, l'Assurance maladie, la CNAF (caisse nationale d'assurance familiale), la MSA (mutualité sociale agricole) et la CNAV (caisse nationale d'assurance vieillesse).

¹ *Rapport au Premier ministre sur les finances départementales, de M. Pierre Jamet, Directeur général des services du conseil général du Rhône, 20 avril 2010.*

² *Les départements d'expérimentation ont été choisis en concertation avec les opérateurs, de façon à refléter l'ensemble des types de territoires ruraux : Aisne, Hautes-Alpes, Cantal, Charente-Maritime, Cher, Haute-Corse, Creuse, Doubs, Eure, Gironde, Lot, Lozère, Manche, Marne, Mayenne, Meuse, Morbihan, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Rhône, Seine-et-Marne, Yonne et La Réunion.*

Chaque opérateur s'engage à offrir son service dans plus de **60 nouvelles implantations rurales** tout en enrichissant l'offre de services existante dans presque 300 sites déjà ouverts. Tous les modes d'accès aux services (accueil par une personne, téléphone, nouvelles technologies -internet, bornes interactives, visio-guichet) sont utilisés et les agents formés à cet effet. Dans chaque département, un contrat doit être conclu entre les opérateurs précédemment cités, l'État et les collectivités territoriales s'engageant à accueillir les expérimentations.

Les actions proposées ne sont toutefois pas prédéfinies au sein de chaque département dans lequel est mise en place l'expérimentation. Elles ont vocation à être mises en œuvre en fonction des configurations locales et des échanges sur la base du contrat départemental permettant de renforcer l'accessibilité aux services au public.

Les contrats départementaux de mise en œuvre de l'expérimentation, qui devaient être signés au plus tard le 15 mai 2011, s'appuient sur un diagnostic de l'offre des services au public tant en terme de maillage que de besoins de services. La circulaire du ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire du 8 octobre 2010 attire l'attention sur la nécessaire articulation du choix des sites avec la carte intercommunale et l'échelle des bassins de vie.

La mise en œuvre et le suivi sont assurés :

- au **plan local** : par un comité présidé par le préfet de département et composé des opérateurs et des représentants des collectivités territoriales (conseil régional, conseil général, association départementale des maires, toute autre collectivité et EPCI qu'il serait utile d'associer à l'opération). Cette instance doit choisir les sites bénéficiaires ;

- au **plan national** : par un comité de pilotage présidé par le ministre chargé de l'aménagement du territoire. Il réunit le ministère chargé de l'aménagement du territoire, la DATAR, les opérateurs et les autres ministères concernés. Cet organe est aussi chargé de déterminer les conditions de généralisation du partenariat à l'ensemble du territoire.

Un accompagnement financier de l'État est prévu par le biais du FNADT (fonds national d'aménagement et de développement du territoire), soit *via* le financement de relais services publics (RSP) ou de PIMMS, soit pour financer des projets en dehors mais qui permettent de développer une offre de service supplémentaire.

L'expérimentation fera l'objet d'une évaluation pour une éventuelle généralisation à l'ensemble du territoire.

L'exemple de l'expérimentation « + de services au public » dans le département du Lot

Le lancement de l'expérimentation dans le Lot a été marqué par l'installation du comité de pilotage et de suivi départemental le 29 octobre 2010. Quatre communes et douze communautés de communes ont manifesté leur intérêt pour la démarche expérimentale. Le 15 décembre 2010, le diagnostic territorial et le pré-projet de contrat ont été transmis à la DATAR. Une actualisation du pré-projet de contrat a été réalisée le 20 janvier 2011, avec notamment des éléments financiers sur la première année d'expérimentation et sur les trois années suivantes. Le projet de contrat départemental finalisé a été signé en mai 2011.

Selon les informations fournies à votre mission lors de son déplacement dans le Lot, l'expérimentation « + de services au public » a reçu un accueil favorable de la part des collectivités territoriales. Le sentiment d'éloignement des services publics est souvent exprimé par les usagers et relayé par les élus locaux. Les communautés de communes ont joué un rôle majeur pour accueillir de nouveaux sites mutualisés dans leur territoire.

L'implication des opérateurs de service a été immédiate et constructive. La dynamique du partenariat a également permis d'associer d'autres acteurs : ainsi, le Tribunal de Grande Instance de Cahors et le Centre départemental de l'accès au droit du Lot sont aujourd'hui candidats pour rejoindre l'expérimentation afin d'offrir des services au plus près des usagers. De même, des opérateurs de services déjà présents dans les sites mutualisés du Lot mais non signataires de l'accord national ont été également associés (mission locale et Union départementale des allocations familiales du Lot qui gère le point info famille).

Au final, le projet de contrat départemental pour le Lot prévoit le renforcement et la pérennisation de sites mutualisés existants par l'apport de nouveaux opérateurs de service et le maintien du concours financier de l'État aux collectivités territoriales en charge de ces structures.

Certains conseils généraux ont mis en place des **maisons territoriales du département**, lieux d'accueil et d'information à destination de tous les publics. Comme l'indique notre collègue, M. Bruno Sido¹, leur mission est d'informer et de conseiller les usagers sur l'ensemble des politiques départementales, de fournir les premiers renseignements nécessaires aux usagers, de réaliser pour eux certaines démarches et de les mettre en relation, si nécessaire, avec les personnes ressources des services compétents du conseil général. Elles sont essentiellement situées en zone rurale, à des points stratégiques du département.

Afin de permettre une mutualisation des services entre différentes administrations publiques de l'État, de la sécurité sociale, mais également des collectivités territoriales, notamment des conseils généraux en raison de leur compétences en matière d'aide sociale, votre mission partage la proposition de notre collègue M. Bruno Sido visant à autoriser par voie conventionnelle entre les services des conseils généraux et ceux de l'État et de la sécurité sociale le partage des locaux des maisons territoriales départementales, avec des clauses précisant les conditions de participation financière de ces services à la gestion bâimentaire des lieux. Cette proposition pourrait être élargie aux maisons de services publics et concerner également les opérateurs de l'État, notamment La Poste, la SNCF ou Pôle Emploi.

¹ *Rapport d'information n° 495 (2009-2010) de MM. Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido, « Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens », fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.*

Proposition n° 48 :

Encourager la conclusion de conventions entre diverses administrations publiques (services de l'État, sécurité sociale, opérateurs de l'État, collectivités territoriales) qui partagent des locaux communs (maisons territoriales des départements ou maisons des services publics), avec des clauses précisant les conditions de participation financière de ces services à la gestion des lieux.

3. La problématique de la couverture de l'ensemble du territoire en très haut débit et en téléphonie mobile

a) La conduite d'une stratégie nationale volontariste dans le très haut débit

L'utilisation des nouveaux usages d'Internet n'est possible que si l'ensemble du territoire bénéficie d'un déploiement du très haut débit. Comme le constate notre collègue, M. Bruno Retailleau¹, « *le très haut débit sera l'infrastructure essentielle de la société de l'information de demain* ».

Or, le déploiement de ce réseau sur l'ensemble du territoire exige des investissements considérables, évalué à 40 milliards d'euros par le cabinet IDATE. Il est pourtant nécessaire d'éviter une nouvelle fracture numérique qui fragiliserait et marginaliserait une part de la population qui n'aurait pas accès aux nouveaux services proposés par les administrations publiques : notre collègue M. Bruno Retailleau constate à ce sujet que « *ceux qui n'en bénéficieront pas resteront à l'écart pour plusieurs décennies de modes d'utilisation des contenus numériques qui, partout ailleurs, iront de soi* ». Ce point a d'ailleurs été souligné par M. Guy Vasseur, président de l'APCA, qui, bien que satisfait de la dématérialisation des procédures agricoles, a présenté les difficultés des agriculteurs qui ne bénéficiaient pas du haut débit et étaient ainsi amenés à se déplacer auprès de leur DDT pour disposer des informations dont ils avaient besoin.

Ce constat a été confirmé à votre mission par les élus locaux qu'elle a rencontrés au cours de ses déplacements.

C'est pourquoi votre mission estime, à l'instar de notre collègue M. Bruno Retailleau, qu'une **stratégie nationale volontariste doit être menée** afin que l'ensemble du territoire et de la population puisse bénéficier des atouts du très haut débit et, *in fine*, des nouvelles démarches administratives qui en découlent. Pour cela, les spécificités de chaque territoire, dans un souci d'aménagement du territoire, doivent être prises en compte, avec un partage des rôles entre l'État, qui interviendrait pour

¹ Rapport n°137 (2009-2010) de M. Bruno Retailleau sur la proposition de loi relative à la lutte contre la fracture numérique, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

mobiliser les ressources financières nécessaires et coordonner les acteurs publics et privés ; les collectivités territoriales qui, en raison de leur connaissance de terrain, piloteraient le déploiement au niveau local ; et le régulateur qui créerait les conditions favorables en contribuant à l'organisation d'un nouveau marché.

La loi de finances rectificative pour 2010 prévoit, à travers le grand emprunt, de favoriser et d'accélérer l'avènement d'une société de la connaissance par la mobilisation de 2 milliards d'euros en vue de soutenir la couverture du territoire en réseau très haut débit¹.

b) Une couverture de l'ensemble du territoire en téléphonie mobile 2G

Le même constat s'applique à la téléphonie mobile qui peut jouer un rôle très utile pour l'information des usagers dans leurs démarches administratives. Alors même qu'une réflexion porte actuellement sur la mise en œuvre de la prochaine génération de téléphonie mobile, la 4G, force est de constater que l'ensemble du territoire ne bénéficie pas encore de la téléphonie mobile de seconde génération, la 2G. En effet, dans son récent rapport d'information², notre collègue M. Bruno Sido rappelle qu'au 1^{er} janvier 2009, le taux de couverture au niveau national en 2G pour les trois opérateurs s'élevait à 97,8 % de la population et 86 % du territoire. 99,82 % de la population est couverte par au moins un opérateur mobile, correspondant à 97,7 % de la surface du territoire. Les zones blanches, c'est-à-dire les zones dans lesquelles n'est présent aucun opérateur, sont évaluées à 0,18 % de la population, soit environ 100.000 habitants, et représentent 2,3 % de la surface du territoire.

Votre mission souligne que la couverture en 2G devrait concerner l'ensemble du territoire et de la population afin de permettre, comme pour le très haut débit, de bénéficier des atouts de cet outil dans leurs relations avec les administrations qui peuvent par exemple avoir recours à l'envoi de SMS pour prévenir de la réception d'un passeport ou d'une carte d'identité. Les principes exposés précédemment pour le très haut débit pourraient utilement s'appliquer à la téléphonie mobile.

Proposition n° 49 :

Mener à bien une stratégie volontariste dans le domaine du très haut débit et de la téléphonie mobile afin de permettre à l'ensemble du territoire et de la population de bénéficier des atouts du très haut débit et de la 2 G.

¹ Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

² Rapport d'information n° 348 (2010-2011) de M. Bruno Sido, sur la couverture du territoire en téléphonie mobile, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

CONCLUSION

Au terme de ses travaux, votre mission commune d'information veut d'abord souligner que cette réforme essentielle pour l'efficacité de l'action publique doit désormais être poursuivie dans la concertation. Elle ne pourra réussir que si l'ensemble des agents de l'Etat se sentent pleinement impliqués dans un mouvement qui les concerne très directement. Ses effets concrets pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, que le présent rapport a mis en évidence, démontrent que les élus locaux doivent être étroitement associés à sa conception et à sa mise en œuvre.

*

Les collectivités territoriales sont confrontées directement aux conséquences de la RGPP. Elles doivent d'abord faire face à la réorganisation administrative de l'État. Un curieux paradoxe veut que, s'inspirant des conclusions du rapport Balladur, la RGPP privilégie l'échelon régional au moment même où le législateur a plutôt cherché à conforter les compétences départementales. Le rôle conféré au préfet de région peut être un instrument de cohérence pour la mise en œuvre des politiques de l'État. Mais il ne doit pas mettre en cause la place du préfet de département comme acteur de terrain des politiques publiques et, par sa proximité, interlocuteur naturel des collectivités territoriales. En outre, l'inadéquation des procédures de gestion des crédits et des ressources humaines, encore très verticales et centralisées, fait que cette logique est largement inaboutie.

Par ailleurs, la réorganisation des services déconcentrés au bénéfice de l'échelon régional aboutit à des résultats contrastés. C'est pourquoi votre mission a formulé des propositions pour répondre au besoin de proximité clairement ressenti par les collectivités territoriales.

L'avenir des sous-préfectures constitue un autre enjeu important. On peut concevoir que la sous-préfecture en tant que telle n'ait plus vocation à assurer des prestations matérielles à la faveur de mutualisations ou de dématérialisations d'actes et documents. Pour autant, les collectivités territoriales et les acteurs socio-économiques doivent pouvoir s'appuyer sur un interlocuteur unique qui porte la parole et la position de l'Etat, à charge pour le sous-préfet de mobiliser les ressources de l'Etat dans ses différentes composantes en lien avec le préfet.

La centralisation du contrôle de légalité en préfecture peut répondre à un souci de rationalisation et de renforcement des compétences. Ce qui peut aussi justifier un contrôle plus sélectif et centré sur les actes les plus sensibles. Mais votre mission d'information tient à souligner le besoin de sécurité juridique des collectivités territoriales. Cela doit conduire à rejeter les

contrôles inutilement tâillons. Mais cela implique aussi qu'il soit répondu, pour les plus petites d'entre elles, au besoin de conseil et d'accompagnement des communes. Cette fonction essentielle des services de l'État doit être réaffirmée.

Les travaux de votre mission d'information mettent par ailleurs en évidence que les territoires peuvent être profondément affectés par la réorganisation des services publics induite par la RGPP. Ils sont directement confrontés au retrait ou à la réorganisation de l'État. De toute évidence, les différentes cartes ont été conçues et mises en œuvre sans considération de l'aménagement du territoire. Surtout, ces réformes ont souffert de l'absence d'une vision d'ensemble et ont obéi à une logique « en silos ». Certains territoires ont dû subir les conséquences de plusieurs réformes successives qui, prises individuellement, répondent à une logique compréhensible mais qui, additionnées, se révèlent dramatiques. On ne peut admettre que ces différentes cartes ne fassent pas l'objet d'une coordination. En outre, les compensations doivent être effectives et inscrites dans la durée. Il y a là une exigence que votre mission entend affirmer avec force.

L'ingénierie territoriale a occupé une bonne partie des travaux de la mission. Les communes doivent faire face au retrait de l'État qui est la conséquence à la fois de la décentralisation et de la mise en œuvre des règles de concurrence. Par ailleurs, il n'est pas incongru de penser que, dans une République décentralisée, l'ingénierie publique soit assurée par ceux et celles qui ont la compétence dans les domaines considérés. Pour autant, l'offre privée n'est pas toujours au rendez-vous ou adaptée et, en tout état de cause, elle a un coût. Face à cette situation, les collectivités territoriales font preuve d'ingéniosité dans la recherche d'alternatives, que ce soit par la voie de l'intercommunalité ou du soutien départemental, ce dernier pouvant poser la question de la libre administration des communes, surtout lorsqu'il y a des financements à la clé. Cela pose aussi la question de la transmission des savoir-faire acquis par les services de l'État. Mais, en toute hypothèse, le désengagement de l'État constitue un transfert « rampant » pour les collectivités territoriales. Elles devraient donc bénéficier elles aussi d'un « retour » sur les économies réalisées par l'État.

*

Au-delà, votre mission a été appelée à examiner l'impact du nouveau mode de fonctionnement des services publics sur les collectivités territoriales et les usagers. On doit approuver, dans son principe, le recours aux NTIC ou à des procédures nouvelles, telles que la télédéclaration. La dématérialisation peut être, à terme, source d'efficacité et de simplification pour les usagers. Mais le processus de changement ne va pas sans heurt. En outre, avec ces procédures, les communes subissent des charges nouvelles. C'est vrai dans les échanges dématérialisés qu'elles ont avec l'État. C'est vrai aussi des missions qui leur sont confiées dans la délivrance des titres. Or, la compensation de ces charges est insuffisante. Elle doit être effectivement assurée.

Pour les usagers, existe un risque réel d'un service public qui ne répondrait plus au besoin de proximité. Une administration dématérialisée peut aussi être une administration « déshumanisée ». Comme l'a rappelé au cours de son audition M. Jean-Paul Delevoye, ancien Médiateur de la République, Président du Conseil économique, social et environnemental, la machine ne remplace pas un contact individualisé. Enfin, si l'on veut miser sur les NTIC pour moderniser les procédures, encore faut-il que l'ensemble du territoire soit réellement couvert par le haut débit. Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Cette couverture doit être effective.

*

Chacun peut apprécier diversement l'opportunité ou la nécessité, au regard de nos finances publiques, de limiter la dépense publique notamment avec la règle du « un sur deux » qui touche fortement les services déconcentrés de l'Etat. Pour autant, sans nier que des gains de productivité étaient et demeurent peut-être possibles, la diminution du nombre d'agents ne peut pas ne pas avoir, dès à présent et demain, d'impact sur le niveau et la quantité des services. A la question « *pensez-vous que le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite va pouvoir se perpétuer sans altérer la qualité du service ?* », la réponse des responsables d'administration auditionnés a été bien souvent « *jusqu'à maintenant, nous avons su faire face en prenant des mesures de rationalisation qui étaient nécessaires et en faisant porter la diminution des effectifs sur les fonctions de soutien. Mais il semble bien que la poursuite des restrictions de postes nous conduise à affecter les services opérationnels* ».

Votre mission appelle donc à une redéfinition des missions de l'Etat en région et en département, afin de faire ressortir ce que les collectivités territoriales sont en droit d'attendre de lui et les missions qu'il n'entend plus assurer. Cet effort de clarification conditionne les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales mais plus encore, comme le soulignait Jean-Paul Delevoye lors de son audition : « *quand la qualité du service public se dégrade, c'est la confiance dans le monde politique qui est touchée, ainsi que l'image des élus locaux. La même critique peut être formulée pour les collectivités territoriales qui ne doivent pas tomber dans un centralisme administratif qui leur nuirait.* » La mission appelle aussi à une appréciation des effectifs qui tienne mieux compte des réalités des territoires et des priorités. La question de l'éducation nationale et des services de sécurité est au cœur des interrogations des élus.

D'une façon générale et, dans ce domaine, la responsabilité est partagée, il y a un certain paradoxe à multiplier les textes générateurs de procédures, elles-mêmes consommatrices de temps et, dans le même instant, vouloir limiter les effectifs. La maîtrise des emplois passe aussi par une plus grande sobriété législative et réglementaire.

*

Voici l'ensemble des constats qui se dégagent des travaux de la mission commune d'information. Celle-ci a souhaité établir un rapport qui soit équilibré et constructif. Il est sans doute, à ce stade, difficile de faire le tri entre ce qui relève d'erreurs manifestes de conception, de difficultés liées à la mise en place de toute réforme, et des conséquences de la diminution des effectifs tant et si bien que les effets négatifs de la RGPP ressortent de façon plus manifeste que ses effets positifs. Toutefois, les propositions que formule votre mission commune d'information doivent permettre de corriger les effets indésirables de la réforme.

Le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, sera très vigilant sur les conditions dans lesquelles cette réforme sera poursuivie, afin qu'il soit répondu au besoin de proximité, que les collectivités territoriales ne subissent pas des transferts de charge non compensés et que les exigences de l'aménagement du territoire soient pleinement intégrées.

EXAMEN DU RAPPORT DE LA MISSION

M. François Patriat, président. – Nous voici arrivés au terme d'un long processus. Je vous remercie d'y avoir participé et d'avoir animé les nombreuses auditions que nous avons menées, dans, je crois, un bon climat, pour tenter d'analyser avec objectivité cette RGPP, son bilan et ses perspectives.

M. Dominique de Legge, rapporteur. – Je me suis efforcé d'introduire dans le rapport l'esprit de nos travaux ainsi que les précisions que vous avez voulu apporter.

Il y a consensus sur la nécessité de réformer l'État et les politiques publiques, mais il y a également consensus sur le fait que la méthode employée n'est pas la bonne et, notamment, que la concertation a été insuffisante avec les collectivités locales comme avec les agents de la fonction publique, que l'on doit mieux associer à cette réforme si l'on veut qu'ils se l'approprient et l'appliquent correctement.

Il est paradoxal d'organiser le territoire à partir de la région alors que tous les textes que nous avons votés renforcent le département. Si les missions des sous-préfectures doivent évoluer, le rôle du sous-préfet demeure indispensable : c'est d'être l'interlocuteur unique pour les collectivités territoriales et les acteurs socio-économiques locaux. Prise individuellement, chaque carte de réforme – justice, santé, sécurité, ou éducation - se justifie et répond à une logique, mais leur addition sur un même territoire place celui-ci dans une situation insupportable. Il n'y a pas d'objection de principe à ce que l'ingénierie territoriale soit exercée par des collectivités comme le département ou les EPCI mais cela traduit un retrait des services de l'État, retrait qui a un coût, non financé. L'emploi des technologies modernes de communication est un des axes de la RGPP ; mais il ne faut pas, pour autant, qu'une administration dématérialisée devienne, pour reprendre l'expression de Jean-Paul Delevoye, « une administration déshumanisée ».

Nous pouvons avoir une appréciation différente de la RGPP et de la place que doivent y occuper la nécessité de réduire les dépenses de l'État et le principe du non remplacement d'un sur deux des fonctionnaires partant en retraite. Jusqu'à présent, l'application de ce principe a été à peu près absorbée par une diminution des fonctions de soutien et de logistique. Mais la poursuite d'une telle politique, de façon indifférenciée, conduirait dans certains domaines – l'éducation nationale, la sécurité – à la disparition d'agents indispensables sur le terrain. Il faut donc maintenir le principe du « un sur deux », mais de façon différenciée selon les territoires : ce n'est pas la même chose d'aller à une école distante de 20 kilomètres en zone de montagne ou dans une école située à trois stations de métro de chez soi à Paris.

M. Didier Guillaume – Le travail de cette mission commune a été dense et, monsieur le rapporteur, je rends hommage à votre honnêteté intellectuelle, qui se retrouve dans un rapport équilibré, même si certaines auditions – à décharge – y ont été davantage intégrées que les autres.

Nous avons auditionné des hauts fonctionnaires. Pour eux, la RGPP n'est pas enthousiasmante mais ils sont obligés de l'appliquer. Certains reconnaissent cependant qu'aujourd'hui « on est à l'os », qu'il est impossible de pousser plus loin.

Les représentants des élus locaux, eux, se plaignent d'une RGPP mise en place sans concertation préalable et d'une application aveugle et indifférenciée du principe du « un sur deux », qui déstabilise les services publics. Le groupe socialiste a demandé cette mission d'information parce qu'il entendait dire que cette RGPP remettait en cause l'aménagement du territoire et avait de graves conséquences, par exemple sur la sécurité, avec la moindre présence de la Police, et surtout de la Gendarmerie, sur le terrain. Globalement, les préfetures ont été siphonnées de leurs cadres et de leur matière grise. La conséquence, c'est que, sur le terrain, on manque des interlocuteurs indispensables. Notre groupe ne remet pas en cause la nécessité de faire des économies - nous appartenons tous à des partis de gouvernement - ni de moderniser la fonction publique. Mais nous sommes arrivés à un point où notre système est remis en cause et où il est devenu impossible de continuer sur cette lancée. Il ne faut pas montrer du doigt les fonctionnaires, il faut les remobiliser afin de mieux assurer les services de proximité. L'État doit recharger les territoires en capacités d'ingénierie. Et le débat sur les sous-préfetures est essentiel : si elles disparaissaient, après les DDE, c'en serait fini du lien entre l'État et les territoires.

C'est pourquoi, monsieur le rapporteur, nous ne tirons pas forcément de cette mission les mêmes conclusions que vous. Nous sommes d'accord avec vos propositions mais nous pensons qu'il en manque une, que nous retirons de ces auditions : maintenant que toutes les fonctions supports ont été « essorées », il faut une pause dans la poursuite de cette RGPP et dans l'application du principe du « un sur deux » - ce qui rejoint l'annonce, hier, par le président de la République de la fin des fermetures de classes à la rentrée 2012...

Cette pause permettrait d'engager une réelle concertation entre l'État et les collectivités sur les quatre cartes - santé, justice, sécurité, éducation. Cette concertation, dont tout le monde reconnaît qu'elle n'a pas été suffisante, doit porter sur les transferts de missions - dont l'ingénierie publique territoriale - et sur les moyens de les assumer. Afin de remobiliser les fonctionnaires, cette pause serait mise à profit pour engager une concertation entre l'État, ses administrations et les représentants des personnels des services concernés. Et pourquoi le Parlement ne serait-il pas le lieu d'un débat d'orientation sur la RGPP, sur la redéfinition qu'on en attend des missions de l'État, sur ses objectifs principaux et sur la validité de la poursuite du principe du « un sur deux » ? Ce débat permettrait de réaménager la RGPP de manière à la faire mieux accepter par les citoyens et les fonctionnaires. Dans la fonction publique d'État, de nouvelles tâches sont demandées aux agents et j'ai peur que la règle du « un sur deux » dénature complètement la réforme en n'en gardant que l'objectif quantitatif, c'est-à-dire faire des économies, mettant ainsi en péril la raison d'être des services publics. Notre amendement demande une pause, une concertation, une réorientation de cette réforme du quantitatif vers le qualitatif.

M. Michel Bécot - J'adhère totalement aux conclusions de cet excellent rapport. Je me réjouis du travail qui a été accompli dans un bon climat, même si des points de désaccord subsistent. Le département, échelon de proximité, doit être conservé. Il nous faut encore faire des efforts. Mais la formule du « un sur deux » ne

m'a jamais convenu : dorénavant, il faut du « cousu main ». Certes, il faut une concertation avec les fonctionnaires, mais prenons garde à ne pas mettre notre société en péril. On a des fonctionnaires qui travaillent bien. Mais il est parfois nécessaire d'adapter l'organisation des services.

M. Pierre-Yves Collombat – Il nous faut faire des efforts, dites-vous. Mais quels efforts ? Tout le monde est d'accord pour supprimer les postes inutiles. Mais le problème est que, en l'occurrence, c'est l'objectif quantitatif qui guide la réforme. Le caractère systématique et uniforme des « efforts » à faire mériterait d'être revu car il conduit à des aberrations. Nous demandons donc de revenir sur cette volonté de faire des économies à tout prix et programmées d'avance. Quelle est la fonction d'un rapport parlementaire, sinon de faire progresser les choses, à l'exemple du rapport « Les prisons, une honte pour la République » ? Notre demande, ici, de faire un bilan et une pause n'a rien d'exorbitant.

Mme Catherine Deroche. – Je félicite le rapporteur qui réunit une remarquable synthèse et j'adhère à ses propositions. L'application du « un sur deux » doit tenir compte de certaines priorités ; il y a des secteurs qui en sont vraiment « à l'os ». Il faut une politique davantage différenciée en fonction des territoires et des services en question.

Mme Jacqueline Gourault. – J'approuve également toutes les propositions du rapporteur et me félicite de l'excellent travail réalisé dans cette mission.

Les intercommunalités se développent. Or, lorsqu'il y a transfert de l'État vers les collectivités territoriales, on a trop tendance à penser que c'est au conseil général d'assumer la nouvelle compétence. C'est vrai pour certaines d'entre elles, mais d'autres sont plutôt du ressort des EPCI.

L'expression « supprimer un fonctionnaire sur deux » m'a toujours horrifiée. A l'Éducation nationale, cette règle a produit un vrai désastre. En revanche, dans certaines administrations, c'est même « quatre sur cinq » qu'il conviendrait de supprimer ! Certains services de l'État sont totalement inutiles. Selon les secteurs, il faut renforcer ou supprimer les postes de fonctionnaires...

M. Raymond Couderc. – Je remercie le rapporteur et le président qui nous ont permis de travailler dans un climat apaisé. Moi aussi, je pose la question : quel est le but d'un rapport parlementaire ? Ce n'est pas, pour les sénateurs de la majorité, de se montrer béni-oui-oui. Ce n'est pas, pour ceux de l'opposition, de tirer sur tout ce qui bouge. Un rapport parlementaire doit être honnête et équilibré. C'est le cas de celui-ci. Il est exact qu'il y a des adaptations à opérer dans cette RGPP. Les administrations centrales – plus proches des lieux de décision - n'ont pas joué le jeu aussi franchement que les administrations locales. A l'Éducation nationale, on est parvenu au bout du processus. Ce n'est pas le cas dans d'autres domaines. Le temps est donc venu de réfléchir à une adaptation de cette réforme qui permette de parvenir à des résultats raisonnables.

Mme Christiane Demontès. – Je remercie moi aussi le président et le rapporteur pour ce travail dense et ce rapport sérieux. Cela dit, on constate un fossé entre l'affirmation du bien-fondé de cette RGPP et la réalité vécue dans les territoires. Le rapport fait davantage état du point de vue des responsables de

l'administration que de celui des élus, alors que le questionnaire adressé aux maires a révélé le sentiment qu'ils ont d'être abandonnés lorsque leur commune ne dispose pas de la logistique nécessaire. Il semble que les propositions du rapport ne tirent pas toutes les conclusions des difficultés constatées. La règle du « un sur deux » est l'exemple type du principe qui n'a aucun sens s'il est appliqué à la lettre. Le rapport affirme la nécessité de demeurer vigilants. Est-ce suffisant ? Il faut aller plus loin et modifier la poursuite du processus. Une pause permettrait d'engager une réelle négociation avec les collectivités territoriales.

M. Charles Revet. – Je m'associe aux félicitations de mes collègues. On peut certes dénoncer la lourdeur des processus mais, comme l'administration, nous en sommes responsables lorsque, en votant une loi, nous négligeons de supprimer les dispositions antérieures. C'est aussi vrai des décrets d'application qui, en s'empilant, génèrent des besoins supplémentaires et alourdissent les dossiers. Hier, à une réunion de la Fédération des collectivités concédantes et des régions, on m'a alerté sur la nature de décrets en préparation. Lorsque nous votons un texte, nous devrions systématiquement vérifier qu'ils sont conformes à ce que nous avons voté et qu'ils ne rajoutent pas à la complexité existante. Autrement dit, le Parlement devrait être consulté lorsque des décrets sont en préparation.

M. Bernard Vera. – Je m'associe bien entendu aux félicitations de mes collègues pour la qualité du travail de cette mission et de ce rapport. A l'origine, la RGPP devait améliorer le service rendu, moderniser la fonction publique et favoriser l'initiative des agents. Tout cela s'est effacé devant l'objectif de diminuer la dépense publique et les effectifs. L'impact est négatif pour les usagers comme pour les collectivités territoriales. J'approuve bon nombre des propositions du rapport mais, si je suis d'accord pour une clarification des compétences et pour la nécessité de moderniser l'État, je ne suis pas d'accord pour que tout cela soit envisagé sous le seul critère de la diminution de la dépense publique. Notre groupe n'a jamais été favorable à la RGPP. Nous ne souhaitons donc pas qu'elle connaisse une pause, nous souhaitons qu'elle soit arrêtée, voire, dans certains domaines, que son application soit remise en cause. J'approuve la proposition de Didier Guillaume d'un débat au Parlement, lequel n'a jamais été saisi de cette question. Tout en appréciant la qualité du rapport, de son diagnostic et de ses propositions, nous jugeons qu'il ne va pas assez loin. Pour notre groupe, ce n'est pas l'insuffisance de concertation, c'est le principe même de la RGPP qui est inacceptable. En l'état, je ne voterai pas ce rapport.

M. Jean-Luc Fichet. – J'ai moi aussi apprécié la qualité des auditions et la bonne volonté des personnes entendues à répondre à des questions souvent assez rudes.

Nous l'avons bien perçu lors de ces auditions, les élus ont tous l'impression de subir, les fonctionnaires s'exécutent avec une capacité critique réduite, et finalement tous concluent : « on est rendu à l'os ». On nous a dit aussi : pour continuer, il faudra supprimer des sous-préfectures. Or notre préoccupation est précisément de savoir comment conserver un maillage territorial de proximité.

Et demain ? Jusqu'à présent, c'est une RGPP brutale qui a été mise en œuvre. Or, s'il est légitime de s'interroger sur la façon dont est dépensé l'argent public, en revanche, la RGPP ne doit pas être appliquée à l'identique partout, et on

ne peut désormais aller plus loin sans causer des dégâts considérables. L'argent public qui n'est pas investi aujourd'hui, ou qui est retiré aux institutions, fera défaut demain et nous le paierons cher dans l'avenir. Les économies d'aujourd'hui sont les dépenses de demain. Il faut donc marquer une pause, afin de redresser la barre et redéfinir le cap, en associant cette fois les élus aux décisions. Quand on pense que personne ne sait évaluer l'ordre de grandeur des économies réalisées en trois années de RGPP ! On parle de 7 ou 8 milliards d'euros. Qu'en est-il ?

M. Gérard Bailly. – Je félicite la mission et le rapporteur du travail considérable accompli en si peu de temps. La règle du non renouvellement d'un fonctionnaire sur deux doit être appliquée avec discernement, au cas par cas. J'insisterais aussi, dans le rapport, sur la nécessaire confiance de l'administration dans les élus, qui ont la responsabilité de leurs territoires et qui reviennent parfois déçus de leurs rencontres avec les agents de l'État. Ils se plaignent aussi de la difficulté à faire avancer un dossier, mais tout n'est pas à imputer à la RGPP, car nous-mêmes ici avons voté bien des mesures alourdissant les procédures et le nombre de pièces requises.

Je suis hostile à la mention, à la proposition n°18, d'une autorité des préfets de région sur les services de la Dreal. Je vois comment cela se passe à Besançon : les agents de la Dreal se déplacent à 100 kilomètres pour une intervention. Peut-on encore parler d'une administration de proximité ? C'est le préfet de département qui devrait avoir l'autorité sur ces services.

M. François Patriat, président. – C'est ce que l'on dit dans le Jura, à Chaux-des-Prés ?

M. Gérard Bailly. – Oui !

M. François Patriat, président. – Le texte de référence de nos auditions est celui de l'audition de M. Delevoye, incontestablement. Il affirme que les Français « ne croient plus au destin collectif de la France mais en leur destin individuel ». Il ajoute que « les contraintes de services publics ne sont plus libératrices par rapport à un parcours dans lequel ils ne perçoivent plus leur avenir. (...) L'approche de la RGPP, fille de la Lolf, donne une vision purement comptable de la maîtrise des dépenses publiques, qui est aujourd'hui une nécessité. Elle fait perdre le sens de la force collective des politiques publiques ».

La RGPP ne doit pas faire oublier le sens du service public, souligne encore le président du Conseil économique, social et environnemental, et si personne ne peut nier la nécessité de réduire les déficits publics, il faut « un vrai débat sur la nature de la dette publique ». La RGPP s'est traduite par des améliorations de certains services publics mais aussi par des dérives et des régressions. La RGPP aurait dû s'accompagner d'une réflexion sur l'ouverture des services publics, par exemple. « Le fonctionnaire n'est pas fier de ce qu'il est amené à faire. Or il est essentiel qu'il retrouve sa fierté dans le cadre du projet conduit par la RGPP. Celle-ci est nécessaire, la réduction des déficits publics est importante, l'adaptation des moyens à l'évolution des services publics est essentielle mais à la condition de prendre le temps de l'appropriation du projet et le temps de la conduite du changement ».

Bref, M. Delevoye pose la question : quels services publics pour la France ? Trois objectifs étaient à l'origine assignés à la RGPP. Mais on voit bien que seul importe la réduction du déficit budgétaire, les autres sont oubliés. Dans les préfetures, les chefs de service nous disaient : « nous avons une mission, nous l'assumons, ça marche ». Mais lorsque nous interrogeons les agents dans les services, ils s'inquiétaient d'une situation qualifiée de « tendue », difficile. Les ministres étaient éloquents, je ne dirais pas auto-satisfaits, mais affirmatifs. Je me souviens de l'intervention de M. Baroin. Mais sur 1 800 maires, 84% estiment que rien ne va et qu'il faut faire une pause. Nous l'avons bien constaté, la RGPP, commencée en 2002, en vient à présent à menacer l'équilibre des territoires. Mon discours est légèrement partisan sans doute, mais le rapport est équilibré. Cependant, nous ne parvenons pas à des conclusions communes...

M. Dominique de Legge, rapporteur. – Merci à nos collègues de ces louanges. Sur la nécessité d'adapter la règle du « un sur deux » départs à la retraite, je vous renvoie à la proposition n°31 ; et sur l'évaluation, aux n°4, 5, 6, 7 et 8. La proposition n°21 porte sur la création d'un programme budgétaire territorial, comme jointure entre les missions horizontales de coordination et les missions ministérielles, verticales, créées par la Lolf. Aujourd'hui, les budgets ne sont pas fongibles et les fonctionnaires ne peuvent changer d'administration. Quant à la Dreal, je suis particulièrement attaché à la proposition n°18. Si l'on demande aux agents qui est leur patron, ils parlent de leur directeur régional, jamais du préfet. Or il n'est pas sain qu'un corps soit autogéré. Je suis prêt à intégrer dans le rapport les réflexions de M. Delevoye.

Certains souhaiteraient aller plus loin dans les conclusions, je peux l'entendre. En revanche, si nous pouvons appeler à un changement de méthode, il ne se trouve pas parmi nous une majorité pour vouloir tout arrêter. Il faut gérer la RGPP, l'infléchir, tel est le sens de toutes les propositions.

M. François Patriat, président. – Le président de la République a annoncé qu'il n'y aurait plus de fermetures de classes.

M. Didier Guillaume. – C'est un rapport, non une proposition de loi. Nous pouvons plus librement arrêter nos positions. Or chacun de nous est persuadé que le non remplacement d'un départ sur deux, s'il est poursuivi, aura des conséquences sur le service public. Dans les préconisations, que je partage et dont certaines me plaisent beaucoup, nous pourrions parfaitement appeler non à un moratoire, non à une suppression de la RGPP, mais à une pause. La règle du « un sur deux » appliquée à l'aveuglette ne vaut pas, le président de la République lui-même annonce l'arrêt des fermetures de classes – sur quelles bases, du reste, cette décision est-elle prise, et après concertation avec qui ?

Nous ne voulons pas tout casser. Mais tous les maires disent que « ça ne va pas » ! Tous ! Il est donc indispensable de parler de pause dans le rapport. Sinon, la RGPP continuera à s'appliquer de façon indifférenciée. Une concertation doit avoir lieu entre l'État et les collectivités, par exemple dans le cadre de la conférence des exécutifs. Il faudra y évoquer les transferts de missions et les moyens, la répartition et le niveau des services publics selon les territoires.

La concertation devra aussi avoir lieu avec les administrations et les représentants du personnel, enfin le Parlement devra être mieux informé, il a besoin d'évaluations sérieuses et de chiffres. Bref, notre amendement est un amendement de cohérence avec tout ce qui a été dit par tous ici. Concertation sans pause ne vaut.

M. Michel Bécot. – Une pause serait un mauvais signe adressé à nos concitoyens. Une politique volontariste a été menée et elle doit être poursuivie. Pas d'évaluation, dites-vous, mais l'évaluation est l'objet du présent rapport !

Mme Jacqueline Gourault. – A l'AMF, c'est ce que nous avons demandé avec M. Pélissard. Nous avons demandé une pause pour concerter sur les postes de l'enseignement primaire. Pour ma part, une pause et une concertation, cela me va. Ce n'est pas une révolution!

Mme Catherine Deroche. – Je ne suis pas d'accord pour une pause. La chose est subtile... Faire une pause signifie arrêter : comment faire une pause sans s'arrêter ? En revanche, j'espère que l'Etat entendra nos conclusions et entamera une concertation afin de procéder aux ajustements qui s'imposent. Comme il a été dit, c'est un travail en dentelle.

M. Pierre-Yves Collombat. – On ne peut pas dire : « la caravane ne va pas dans le bon sens » et la laisser continuer sans rien faire. Énoncer des principes généraux, fort bien, mais il faut aussi les mettre en œuvre en prenant des décisions pratiques sur le terrain.

M. Adrien Gouteyron. – Le rapport est un acte politique, nous le savons tous, et le terme de « pause » serait immanquablement interprété comme une contestation fondamentale des objectifs mêmes de la RGPP. Il n'est pas acceptable. Il y a moyen d'infléchir la méthode, le comportement de l'administration, si la volonté politique existe au sein de l'exécutif. Il faut le dire fermement, c'est tout !

M. Dominique de Legge, rapporteur. – Je propose de rédiger ainsi la proposition n°1 : « Etablir dans la suite de la RGPP une définition claire des missions de l'Etat, veiller à l'adéquation des moyens à ces missions et régler, le cas échéant, les doublons et compétences partagées ». Ce sera mon premier amendement. Et à la proposition n°9, je propose d'ajouter la conférence des exécutifs : c'est le second amendement.

M. Didier Guillaume. – Nous avons quasiment le même amendement à la proposition n°1. A la proposition n°3, il serait utile de disposer d'un histogramme des diverses fonctions publiques, afin que l'on connaisse les structures par âge.

A la proposition n°11, au-delà de l'affirmation du rôle du sous-préfet, il faut définir l'articulation avec les unités territoriales. A la proposition n°13, la liste des missions confiées serait bienvenue, car peut-être certaines de ces missions n'existent-elles pas vraiment ! Nous sommes en accord avec la proposition n°19 mais il faut veiller à ne pas éloigner le centre de gestion des agents. On envoie à Lyon, à 80 kilomètres, un agent de la DDE de Valence. Je le comprends s'agissant d'un fonctionnaire de catégorie A ou un chef de service, pas dans le cas d'un agent de catégorie C.

M. Michel Bécot. – Cela arrive-t-il vraiment ?

M. Didier Guillaume. – C'est un exemple réel ! C'est arrivé ! Les effectifs de la DDE diminuent, on envoie les agents ailleurs.

A la proposition n°33, relative à la Charte fixant un niveau de service public minimal, il faut vérifier le respect des engagements. Concernant l'assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atestat), il serait utile de savoir si les départements veulent reprendre les services d'ingénierie qui disparaissent du territoire.

M. Dominique de Legge, rapporteur. – La proposition répond à une demande de certains collègues qui souhaitent sécuriser l'ingénierie territoriale en unissant les efforts des départements et des Epci. Je vous renvoie au rapport.

M. François Patriat, président. – Tout cela pourra figurer en annexe.

M. Gérard Bailly. – *Quid* des préfets de département ?

M. Dominique de Legge, rapporteur. – Vous voulez, finalement, départementaliser la Dreal ?

M. Gérard Bailly. – Oui.

M. François Patriat, président. – Mais une direction régionale ne peut être sous la coupe d'une autorité départementale.

M. Gérard Bailly. – Il suffit de supprimer le « r » de Dreal.

M. Dominique de Legge, rapporteur. – Lisez la proposition n°17, qui consiste à « élargir les missions des unités territoriales des Dreal à l'ensemble des missions de ces dernières, et laisser au niveau régional les ressources permettant d'assurer les problématiques spécifiques ».

Mme Jacqueline Gourault. – C'est bien dit. Le poisson est un peu noyé...

M. Gérard Bailly. – Il faut appeler un chat, un chat.

M. Dominique de Legge, rapporteur. – Il serait bon de renforcer l'échelon départemental et laisser les fonctions support au niveau régional. Tel est l'objet de la proposition.

M. Gérard Bailly et Mme Jacqueline Gourault. – Bien !

M. François Patriat, président. – Je vais mettre aux voix l'amendement du groupe socialiste qui vise à ajouter une proposition pour demander une pause de la RGPP.

M. Bernard Vera. – Nous sommes d'accord pour une pause et pour une concertation, mais pas pour une reprise de la RGPP. C'est pourquoi le groupe CRC-SPG s'abstiendra.

Mme Jacqueline Gourault. – Je serai favorable à une pause, à une concertation, à une information du Parlement et à un débat d'orientation, pour reprendre ensuite la RGPP.

M. Didier Guillaume. – Si nos collègues de la majorité sont d'accord pour recommander une application différenciée, par administration et par territoire, de la règle du « un sur deux », s'ils sont d'accord pour une pause, je peux réécrire mon amendement. S'ils adoptent une posture différente selon qu'ils s'expriment localement ou au plan national, alors je maintiendrai mon amendement.

L'amendement du groupe socialiste n'est pas adopté, le groupe CRC-SPG s'abstenant.

M. Didier Guillaume. – Le rapport est équilibré, honnête intellectuellement, mais nos conclusions sont différentes, notre groupe votera donc contre.

M. François Patriat. – Les contributions des groupes politiques seront annexées au rapport.

Le rapport est adopté.

CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN, CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE

Le groupe CRC-SPG salue, tout d'abord, l'important travail de la mission d'information dont le rapport s'avère, au final, très critique à l'égard de la RGPP et de son impact sur les collectivités territoriales et leurs services publics locaux.

Il convient également de remarquer qu'en l'espace de six mois, c'est le deuxième rapport qui remet en cause la Révision générale des politiques publiques dans sa mise en œuvre, après celui de notre collègue Michèle André sur la RGPP dans les préfetures.

Néanmoins, une remise en cause de la mise en œuvre de la RGPP n'est, selon les sénateurs du groupe CRC-SPG, plus suffisante à ce stade, après les constats extrêmement sévères portés à son encontre tant par la mission d'information que par les associations d'élus et les divers syndicats de la fonction publique auditionnés. C'est dans son principe même que la RGPP est contestable.

La décentralisation, grâce à l'esprit de démocratisation et de proximité des lois de 1982, a permis aux collectivités de décider librement de leur politique. Depuis trente ans, elles contribuent à la richesse nationale, leurs investissements représentant 73 % des investissements publics. Toutefois, les sénateurs du groupe CRC-SPG tiennent à rappeler que l'Etat doit conserver sa pleine et entière compétence dans les grands services publics nationaux et ne peut les transférer sur les collectivités. C'est le cas notamment de la police, de l'éducation nationale, ou encore de la santé. Par le biais des suppressions d'effectifs dans ces domaines, nous assistons à un glissement de ces compétences vers les collectivités territoriales, qui se trouvent ainsi contraintes d'assurer des missions qui ne sont pas de leur compétence. Cette situation est tout à fait contraire à l'esprit républicain et pose le problème de l'égalité d'accès au service public et de la cohésion sociale sur l'ensemble du territoire. Les sénateurs du groupe CRC-SPG déplorent que cette donnée fondamentale n'ait pas été prise en compte par la mission commune d'information dans le rapport.

Bien évidemment, le groupe CRC-SPG défend le principe d'une coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales, et c'est bien dans cet esprit que doit s'inscrire la décentralisation. La question de la répartition des compétences est évidemment légitime, de même que celle de la modernisation de l'Etat. Mais si ces champs de réflexion doivent intégrer la meilleure utilisation des deniers publics, ils ne peuvent pas, pour autant, se résumer à la seule diminution de la dépense publique.

Or, en partant du postulat que l'on pourrait faire « mieux avec moins », la RGPP a finalement été mise au seul service de la réduction des effectifs, seul critère pour le gouvernement de réduction de la dépense

publique et du déficit. Les deux autres objectifs initiaux, l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers et la modernisation de la fonction publique, ont cédé la place à la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et à la réduction du périmètre de l'action de l'Etat.

Selon les sénateurs du groupe CRC-SPG, ce postulat de départ était idéologiquement orienté, puisqu'à aucun moment la question des recettes et de leur augmentation (par la suppression de niches fiscales, d'exonérations de cotisations sociales ou encore de l'emblématique bouclier fiscal) n'a été intégrée dans l'équation. Si le Parlement avait été consulté avant le lancement de la RGPP, les débats auraient permis à la représentation nationale de soulever ces contradictions.

En effet, la RGPP a été engagée dès juin 2007, sans que le Parlement ait eu à débattre du programme de « modernisation » que souhaitait engager le gouvernement. Comme l'assume pleinement le Ministre de l'intérieur Claude Guéant, le gouvernement souhaitait, afin de ne pas perdre de temps, ne pas « adopter les méthodes classiques de préparation de la décision avec ce que cela implique de concertation, d'interministériel », et donc ne pas associer le Parlement ni même les élus. Pourtant, le Parlement –et en particulier le Sénat, représentant des collectivités territoriales- et les élus locaux sont évidemment concernés par la réforme de l'Etat et son impact sur les collectivités territoriales et les services publics locaux. Ils sont surtout légitimes pour débattre de ses modalités et de sa mise en œuvre. C'est en ce sens qu'une concertation était nécessaire, et c'est pourquoi son absence est aujourd'hui particulièrement déplorée.

De même, l'absence d'information du Parlement sur les gains réels dégagés par la RGPP est également à déplorer. Là encore, un débat démocratique s'imposait, y compris sur la notion même de « gains ». 7 milliards d'euros auraient été économisés sur la période 2009-2011 « grâce » à la RGPP. Outre le fait que le mode de calcul retenu par le gouvernement manque de transparence, les gains réalisés par l'Etat se répercutent sous forme de coûts pour les collectivités territoriales, chargées de compenser le désengagement de l'Etat sur leur territoire, mais également pour les usagers. En effet, en raison des réductions d'effectifs et des fermetures des services publics, les usagers subissent un éloignement des services publics, ce qui représente un coût qui leur revient désormais d'assumer, coût qui n'est absolument pas pris en compte par le gouvernement.

En raison du caractère sectoriel de la réforme, la réduction des effectifs a été appliquée aveuglément dans les administrations déconcentrées et les services publics, sans prise en compte des spécificités des territoires. Aujourd'hui, nous ne pouvons que constater les effets très négatifs pour les collectivités territoriales de l'impact d'un tel choix. Nombreuses sont les communes à avoir subi l'effet « domino » de la fermeture de plusieurs services publics. Gendarmeries, hôpitaux, tribunaux sont les services publics dont la fermeture a le plus impacté les petites villes, qui n'ont pas tardé à en subir les

conséquences : suppression d'emplois, perte d'attractivité économique pour les commerces, déménagement de familles, fermetures de classes, voire d'école... Le cercle vicieux des fermetures de services publics, dictées par la vision sectorielle à la base de la RGPP, a été totalement ignoré par le gouvernement.

Un des objectifs initiaux était d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur. La remise en cause de l'accès à la santé et à la justice, avec les fermetures d'hôpitaux et de tribunaux, améliore-t-elle la qualité du service public ? La réponse est évidemment négative. La proximité constitue l'une des garanties de respect du principe de l'égal accès aux services publics.

Quant aux collectivités territoriales, l'affaiblissement de la présence et de l'accompagnement de l'Etat les place dans une insécurité juridique et un isolement grandissants. Les communes, et notamment les communes rurales et périurbaines, doivent faire face aux difficultés générées par l'abandon progressif de la mission de conseil des préfetures, par la réduction du champ d'application du contrôle de légalité et par l'absence d'accompagnement et d'expertise de l'Etat en matière d'ingénierie publique, ce qui les conduit à faire appel à des entreprises d'expertise privées.

Les collectivités ont dû supporter des transferts de charges contraints, mais non compensés, et pallier le désengagement de l'Etat en puisant encore davantage dans leurs ressources afin de satisfaire les besoins de leurs populations. Cette situation est, de surcroît, aggravée par les récentes réformes fiscale et territoriale –suppression de la taxe professionnelle et de la clause de compétence générale- mais également par la décision du gouvernement de geler les dotations pour trois ans en faveur des collectivités territoriales. Ce sont autant de contraintes budgétaires nouvelles qui vont les obliger à trouver d'autres sources de financement, à réduire leur action en direction de leurs administrés ou, pire, à céder des pans entiers de services publics au secteur privé.

Le bilan de la RGPP est donc plus que contestable, il est accablant quant à son impact sur les collectivités territoriales et les usagers, que ce soit en termes de qualité du service rendu que d'aménagement du territoire. C'est pourquoi les sénateurs du groupe CRC-SPG tiennent à insister sur le fait que c'est le principe même de la RGPP qui est à remettre en cause. Ils regrettent donc qu'après une analyse si pertinente des effets négatifs de la RGPP sur les collectivités territoriales et les services publics locaux, la mission d'information ne propose pas de revenir sur le principe de la RGPP et d'arrêter sa mise en œuvre. Au contraire, le rapport conclut sur le fait que c'est une « réforme essentielle pour l'efficacité de l'action publique qui doit désormais être poursuivie dans la concertation ».

Les sénateurs du groupe CRC-SPG ne partagent pas cette conclusion et c'est pourquoi ils ont décidé de voter contre le rapport de la mission commune d'information.

CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE

Le 7 décembre 2010, le groupe socialiste, à l'initiative de son Président, Jean-Pierre BEL, sénateur de l'Ariège, déposait une proposition de résolution tendant à la création d'une mission commune parlementaire d'information sur les conséquences de la Révision générale des politiques publiques - lancée le 10 juillet 2007 par le Président de la République - pour les collectivités territoriales et les services publics locaux.

En effet, alors que le Gouvernement affichait sa volonté de réaliser 7,7 milliards d'Euros d'économies, notamment avec la mise en oeuvre de la mesure de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, aucune évaluation des effets de cette politique, alors que s'engageait la deuxième phase en juin 2010, n'a été réalisée, en dehors des rapports d'étape présentés au Conseil des ministres. De plus, aucun débat public, ni aucune concertation, n'ont été menés avec les principaux intéressés.

Les effets de la RGPP n'ont finalement été étudiés qu'au travers des rapports budgétaires, qui tous, au Sénat, ont été très critiques. Deux premiers éléments ressortaient de ces rapports. Premièrement, les réductions d'effectifs n'ont pas entraîné les gains de productivité attendus. Deuxièmement, les conséquences vécues par les usagers, les acteurs locaux et les collectivités, ont été d'abord une dégradation de la prestation publique, une augmentation des coûts induits et enfin une dépréciation générale des missions de l'Etat, et de ses agents, dans leur action de proximité.

Six mois plus tard, la mission d'information, conduite par François PATRIAT, sénateur de la Côte-d'Or, fait un constat encore plus accablant, et largement partagé par ses membres, des dérives de cette politique. La principale est le primat accordé à la logique financière et comptable sur la nécessaire redéfinition des missions de l'Etat dans les territoires, ce qui remet en cause la coopération entre celui-ci et les collectivités territoriales, telle que l'ont engagée les grandes lois de décentralisation.

Couplée à la réforme territoriale, qui réduit les solidarités en procédant à une recentralisation punitive, et à la suppression de la taxe professionnelle, qui asphyxie les collectivités territoriales en réduisant leurs marges de manoeuvre, la RGPP, au contraire de ses attentes, apparaît ainsi pour le groupe socialiste, comme une nouvelle remise en cause des moyens d'action des services déconcentrés et des services publics locaux, qui retire notamment l'appui de l'Etat aux collectivités dans la conduite de leurs politiques.

Pour le groupe socialiste, cette politique confirme une déconnection totale entre l'organisation politique du territoire, les besoins différenciés entre ceux-ci et l'organisation administrative. Les sénateurs socialistes constatent ainsi que la notion même d'aménagement du territoire a disparu de la politique de réforme de l'Etat conduite depuis 2007.

Le groupe socialiste, qui défend l'objectif de réduction des déficits publics et le principe de la réforme de l'Etat, en vue de l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers, de la modernisation de la fonction publique et de la réduction des dépenses publiques, constate à l'occasion des travaux de cette mission que la RGPP connaît dès son origine trois vices de fond qui la conduisent à l'échec sur ces trois objectifs :

- l'absence de débat public préalable sur le rôle et l'objectif de la RGPP, et le primat accordé à l'aspect financier qui a conduit le gouvernement à ne se féliciter que des résultats comptables de la mise en oeuvre de la RGPP ;

- l'absence de contrôle de la représentation nationale sur ses objectifs, sa conduite et son évaluation, notamment sur le niveau, la qualité et la présence équilibrée des services publics sur tout le territoire et leur capacité à assurer leurs missions ;

- l'application idéologique et aveugle du principe de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, qui, au delà de désorganiser les services et de restreindre l'offre de service, déresponsabilise et culpabilise ces acteurs centraux de la réforme de l'Etat.

Comme l'a souligné M. Jean-Paul Delevoye, Président du Conseil Economique, Social et Environnemental, lors de son audition, avec la RGPP telle qu'elle a été définie et menée jusqu'alors, « nous assistons aujourd'hui à un problème de gouvernance et de dialogue social. Il est nécessaire que tous les acteurs, politiques, syndicaux, etc, s'approprient l'idée de modifier l'offre de services publics. La RGPP pourrait dans ce cadre retrouver tout son sens, avec un objectif clair. Or, la pression sur le budget est forte. Elle est en revanche faible sur le dialogue social. Beaucoup de fonctionnaires subissent la RGPP sans en comprendre le sens [...] Or, il faut retrouver fierté et sens du service public ».

I. Des constats partagés par les sénateurs socialistes, mais des conclusions qui ne sont pas à la hauteur de l'enjeu :

Le groupe socialiste tient à saluer le Président de la mission pour la bonne conduite de ses travaux et à remercier le rapporteur, M. Dominique De Legge, dont l'honnêteté intellectuelle a conduit à présenter un rapport équilibré, qui dresse plusieurs constats que les sénateurs socialistes partagent, même s'il retrace plus spontanément les auditions à décharge.

Ils constatent ainsi avec lui l'évaluation défailante concernant l'audit du pilotage de la RGPP et le manque de transparence du chiffrage du bilan financier, les demandes de la mission en ce sens étant restées sans réponse de la part du Gouvernement.

Ils partagent le même doute sur la présentation par le Gouvernement des gains obtenus : en « l'absence d'un chiffrage précis et transparent des économies réalisées tend à laisser la porte ouverte à toutes les interrogations possibles et à alimenter les doutes sur l'efficacité des mesures prises. A cet

égard, il apparaît dans l'intérêt même du Gouvernement de mieux expliquer, et même de démontrer, son estimation des 7 milliards d'euros d'économie »¹. Ces évaluations apparaissent opaques et ne peuvent être recoupées tant par les rapports d'étape produits par le conseil de modernisation des politiques publiques que par les éléments transmis à la commission des finances du Sénat.

Ainsi, « cet état de fait est hautement préjudiciable pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il signifie que la représentation parlementaire ne dispose, à l'heure actuelle, que de peu d'éléments pour apprécier objectivement les gains réalisés grâce à la RGPP », mais aussi que les fonctionnaires, acteurs de la réforme, ne disposent pas plus « de relevés précis permettant de mieux cerner l'impact budgétaire de leurs efforts »².

Sur le principe, les sénateurs socialistes soulignent avec le rapporteur que si « le rétablissement des comptes publics est un impératif pour notre pays [...] il est clair qu'il ne peut être la seule finalité de la révision des politiques publiques ». Or, comme il l'écrit « le tryptique de base qui fondait la RGPP, à savoir une amélioration du service, une rationalisation de celui-ci pour tenir compte des évolutions intervenues et la recherche d'économies, s'est trouvé déséquilibré, et bien souvent la recherche de limitation des dépenses est apparue comme un leitmotiv »³.

De même, les économies en dépenses de personnel, devenues quasiment l'objectif essentiel de la RGPP largement mis en avant par le Gouvernement pour justifier son action – qui se base à l'origine sur un constat chiffré biaisé qui ne prend pas en compte l'augmentation des effectifs des opérateurs de l'Etat - sont elles aussi prises en défaut.

Comme l'a regretté le représentant de la CFTC lors de son audition, cette logique comptable qui concentre les critiques sur la RGPP est son défaut principal et le principe de sa dérive. « Il n'y a pas eu d'audit préalable sur les missions de l'Etat, il fallait seulement limiter le déficit, donc les effectifs de fonctionnaires »⁴.

Ainsi, comme le relèvent certaines propositions du rapport, cette réforme a été conduite sans redéfinition claire en amont des missions de l'Etat et il est à craindre qu'à défaut d'adapter les moyens aux missions, la RGPP conduise à adapter les missions aux moyens, et d'abord les moyens humains. De fait, les sénateurs socialistes partagent avec le rapporteur la nécessité de la redéfinition des missions de l'Etat aux niveaux régional et départemental afin d'apprécier les effectifs en fonction des besoins qui doivent tenir compte des priorités et des réalités des territoires. Les élus l'ont souligné, la question de la permanence, notamment des services publics de l'éducation, de la sécurité et

¹ P 47

² P47

³ P 18

⁴ P 33

de la santé sont au coeur de leur appréciation sur ce défaut de définition des missions d'un Etat qui se veut modernisé.

Les sénateurs socialistes constatent à ce titre un décalage flagrant entre l'appréciation sur le terrain en proximité des conséquences de la mise en oeuvre de la RGPP par les élus locaux et territoriaux avec le satisfécit général des représentants ministériels de l'administration en charge de sa conduite.

Au-delà du défaut de concertation en amont de la mise en place de la réforme avec les collectivités territoriales, ils déplorent la disparition à la fois de la matière grise et des interlocuteurs indispensables nécessaires aux élus, ainsi que la démobilisation des fonctionnaires. La logique de déconcentration, censée accompagner la décentralisation est largement remise en cause. Ainsi, le rapporteur relève que l'application de la RéATE, dans la rationalisation des services déconcentrés, a moins pris en compte l'adaptation de ces services aux besoins des territoires que l'objectif principal du recentrage de l'Etat sur ses missions, dont on ne sait plus clairement ce qu'elles sont.

Un même constat est fait aussi sur la manière dont sont impactées les collectivités et les territoires, d'abord sur les transferts de charges contraintes, non compensés. Le rapporteur souligne sur ce point que « d'un point de vue comptable, ces décisions échappent au champ de l'application de l'article 72-2 de la Constitution qui prévoit la compensation financière des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales »¹. C'est le cas du retrait de l'Etat de fonctions essentielles pour les collectivités qu'il a assumé jusque là, comme l'ingénierie publique, ou de désengagements partiels ou globaux qui les obligent à intervenir à sa place pour maintenir des services publics qui répondent à des besoins essentiels : c'est le cas par exemple de l'augmentation des effectifs des policiers municipaux pour compenser la moindre présence des forces de police ou de gendarmerie ; c'est aussi le cas de l'arrêt de la prise en charge financière par l'Etat des mesures d'assistance éducative ordonnées par les juges pour enfants.

Il s'agit à chaque fois de transferts rampants qui grèvent encore un peu plus les budgets des collectivités et les obligent à des charges supplémentaires, en travail et en accueil auxquelles elles n'ont pas été préparées.

De même, l'absence de concertation et de débat public, en amont de la définition et de la conduite de cette politique de modernisation de l'Etat, sur la permanence, le rôle, la répartition, l'accès et la qualité des services publics, impacte les territoires qui se trouvent traités de manière indifférenciées.

Ainsi, les sénateurs socialistes s'accordent avec le rapporteur sur la nécessité que « la répartition des services publics ne doit pas s'opérer selon un schéma national qui s'appliquerait uniformément selon les territoires », et qu'il « est nécessaire de conduire une réflexion sur l'accès physique aux différents services publics, qui ne doit plus simplement reposer sur la prise en compte de

¹ P 201

la distance en kilomètres, mais doit également prendre en compte le temps d'accès aux services »¹ et la réalisation effective du service.

La mission a ainsi pu mettre en évidence que tous les territoires ont été profondément affectés par la réorganisation des services publics dans le cadre de la RGPP et que les différentes cartes (militaire, judiciaire, hospitalière notamment) ont été remodelées sans considération pour l'aménagement du territoire, certains territoires subissant particulièrement l'addition simultanée de ces réformes.

Les sénateurs socialistes regrettent pour leur part que la réalité vécue par ces collectivités particulièrement impactées soit finalement assez peu répercutée dans le rapport et que le sentiment d'abandon, à des degrés divers mais généralement constaté, par les élus, notamment des territoires ruraux, soit assez pu illustré au regard de la manière approfondie dont a été illustré par le rapporteur la justification de la RGPP dans ses réalisations.

Les procédures nouvelles, le recours au NTIC, la dématérialisation, dont fait état le rapport, si elles peuvent être source d'efficacité et de simplification pour les usagers, ne sauraient à ce titre remplacer le besoin de proximité des services publics, et sa nécessaire humanisation dans l'appréciation de la qualité du service rendu.

Mais, si les constats sur la dérive comptable de la RGPP, la diminution de la présence de services publics et sur le retrait du support que l'Etat apportait aux collectivités territoriales, ont été partagés par l'ensemble de la mission, les sénateurs socialistes divergent sur l'ensemble des propositions du rapport qui si, pour un certain nombre leur apparaissent utiles, notamment celles qui sont d'ordre technique, ne leur apparaissent pas à la hauteur de l'évaluation qu'à pu faire la mission de ces problèmes. Au contraire de la majorité sénatoriale, ils n'en tirent pas la conclusion de la poursuite de la réforme, même aménagée, mais demandent une pause dans sa réalisation.

II. Les sénateurs socialistes demandent une pause dans la conduite de la RGPP

Pour les sénateurs socialistes, le sentiment d'abandon et d'éloignement de l'Etat dans les territoires, de la part des élus et des citoyens, ainsi que la perte de compétences et de connaissance du terrain, le malaise croissant des agents de la fonction publique et la dérive comptable de la mise en oeuvre de la RGPP, commandent une redéfinition des orientations, des objectifs et des moyens de cette réforme avant d'être poursuivie.

¹ P 210

Parce que l'Etat, à travers ses services publics, conformément à notre pacte républicain, joue un rôle de réduction des inégalités sociales et territoriales, ils ont proposé aux membres de la mission un amendement au rapport demandant une pause immédiate dans la conduite actuelle de la RGPP afin :

1. D'engager une réelle concertation entre l'Etat et les collectivités

(par exemple dans le cadre de la conférence des exécutifs) sur les 4 cartes impactant les territoires (sécurité, justice, santé, éducation), l'efficacité de l'intervention publique devant tenir compte de la diversité des territoires

Cette concertation doit porter sur :

- sur les transferts de missions et les moyens de les assumer (compensation des charges à due concurrence) dont l'ingénierie publique territoriale; les collectivités territoriales ne pouvant pallier systématiquement à la carence de l'Etat.

- sur la répartition et le niveau de services publics en fonction des besoins des territoires, à qualité constante, intégrant la double problématique du temps d'accès des usagers aux services et du service effectivement rendu ;

- sur le rôle et les missions de l'Etat à travers ses services déconcentrés ;

2. D'engager une concertation entre l'Etat, ses administrations et les représentants des personnels des services concernés pour une mise à plat des conditions et évolutions statutaires, des conditions de travail et des perspectives de carrière dans le cadre de la réorganisation des services et de leurs missions en vue de l'association des personnels à un véritable projet capable de redonner de l'intérêt à leur mission

3. De permettre à l'Etat de compléter l'information trop parcellaire du Parlement sur la mise en oeuvre de la RGPP en fournissant :

- en fonction des territoires, l'état de la réorganisation des missions et des services déconcentrés et le chiffrage des effectifs en fonction de ces missions et leur répartition dans les services ;

- l'évaluation, le chiffrage, des gains réalisés lors de la phase I et le début de la phase II, de la RGPP, et plus particulièrement sur les gains éventuellement réalisés par l'application du principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite à partir de 2008 ;

- l'évaluation des conséquences à long terme de ces réductions sur la dynamique de notre économie.

4. De permettre la tenue d'un débat d'orientation avec la représentation nationale, qui n'a pas été associée à l'élaboration et à la mise en œuvre de cette réforme, sur :

- la redéfinition attendue des missions de l'Etat à travers cette réforme,

- les objectifs principaux qui président à cette réforme et les gains attendus en termes d'économie, d'efficacité et de qualité du service rendu aux usagers et aux collectivités territoriales,

sur la validité de la poursuite du principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite pour la réalisation des objectifs ainsi déterminés par la réorganisation des missions de l'Etat.

Cet amendement du groupe socialiste n'ayant pas été adopté, les sénateurs membre du groupe socialiste, membres de la mission, ont voté contre le rapport de la mission qui en l'état de ses conclusions et de ses propositions, n'oblige pas le Gouvernement à une réorientation de la conduite et des objectifs de la RGPP.

Le groupe socialiste souhaite au contraire la création d'un pacte de confiance entre l'Etat, les collectivités et aussi les usagers. D'abord parce que c'est dans le pilotage conjoint entre Etat et collectivités territoriales que pourra être dégagé l'efficacité de la puissance publique. Ensuite parce que ce sont les besoins des usagers qui définissent, dans un pays moderne, les moyens et les priorités en matière de services publics.

La RGPP que vivent au quotidien élus et usagers dans les territoires est un affaiblissement de l'action publique qui conduit à un sentiment général partagé d'abandon. 81% des 181 maires interrogés par l'Association des petites villes de France (APVF) considèrent que la RGPP a eu un effet négatif sur l'efficacité des services déconcentrés de l'Etat, et 74% d'entre-eux considèrent qu'il faut avant tout réclamer une pause dans le processus de la seconde phase annoncée de la RGPP¹.

Ce renouveau de la confiance qu'appellent les sénateurs socialistes de leurs vœux doit passer par la mise en place d'un nouveau pacte territorial, alors que les inégalités sociales et économiques ne cessent de s'aggraver et que, désormais, la situation géographique de résidence devient une source d'inégalité de plus.

¹ *Etude réalisée en avril-mai 2011*

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES
ENTENDUES PAR LA MISSION

I. Au Sénat

Mercredi 9 février 2011

- **M. Claudy Lebreton**, président de l'assemblée des départements de France (ADF)
- **MM. Bruno Bourg-Broc**, président, et **Serge gloaguen**, Fédération des maires des villes moyennes (FMVM)
- **M. Philippe Richert**, ministre chargé des collectivités territoriales

Mercredi 16 février 2011

- Table ronde avec les syndicats de la fonction publique :
 - Interco-CFDT : M. Yves Letourneux, président
 - FNACT-CFTC : MM. Alain Mazeau, secrétaire général et Patrice Beunard, Fédération des Fonctions Publiques
 - CGC : MM. Jean-Pascal Lanuit et Dominique Zaug
 - FSU : M. Didier Bourgoïn, UNSA Fonctionnaires : M. Hans Helmrich
 - CGT : MM. Jacques Nicolas et Patrick Hallinger
 - CFTC-FAE fonctionnaires : M. Denis Lefebvre, secrétaire général
 - CFDT : M. Patrice Rio
- **M. François Baroin**, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, rapporteur général du conseil de modernisation des politiques publiques

Mercredi 2 mars 2011

- **M. Eric Jalon**, directeur général des collectivités locales, ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
- **M. Henri-Michel Comet**, secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
- **MM. Olivier Dussopt**, vice-président, et **Nicolas Soret**, Association des petites villes de France (APVF)

Jeudi 3 mars 2011

- **M. Georges Tron**, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique

Mercredi 9 mars 2011

- **M. Raphaël Bartolt**, directeur de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS)
- **M. Yvon Ollivier**, préfet honoraire

Mercredi 23 mars 2011

- **M. Jacques Pélissard**, président de l'association des maires de France (AMF)
- **M. Daniel Canepa**, préfet de paris, préfet de la région Île-de-France, président de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
- **M. Jean-Marc Rebière**, président du conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État (CSATE)

Mercredi 30 mars 2011

- **M. Vanik Berberian**, président de l'association des maires ruraux de France (AMRF)
- **MM. Daniel Delaveau**, président, et **Christophe Bernard**, secrétaire général, de l'assemblée des communautés de France (AdCF)
- **M. Jean-François Monteils**, secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Mercredi 6 avril 2011

- **M. Emmanuel Berthier**, délégué interministériel à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)
- **M. François-Daniel Migeon**, directeur général de la modernisation de l'Etat (DGME), ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'état

Mercredi 13 avril 2011

- **M. Alain Rousset**, président de l'Association des Régions de France (ARF)
- **MM. Thierry Latger**, Secrétaire général, et **Laurent Janvier**, du Syndicat national des ingénieurs des travaux publics de l'Etat et des collectivités territoriales (SNITPECT)
- **M. Vincent Descoeur**, président, et **Mme Chantal Robin Rodrigo**, secrétaire générale, de l'association nationale des élus de la montagne (ANEM)

Mercredi 27 avril 2011

- **MM. Jean-Pierre Auger**, président, et **François Guillot**, vice-président, de l'association des ingénieurs territoriaux de France (AITF)
- **M. Jean-Marie Bertrand**, président de chambre, rapporteur général du comité du rapport public et des programmes à la Cour des Comptes

Mercredi 4 mai 2011

- **M. Jean-François Verdier**, directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'état
- **M. Marc Censi**, président, et **Mme Delphine Vincent**, directrice, d'Entreprises, Territoires et Développement (ETD)
- **M. Bruno Le Maire**, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

Mercredi 11 mai 2011

- **M. Christian Piotre**, secrétaire général de l'administration du ministère de la défense et des anciens combattants
- **M. Jean-Jacques Brot**, préfet de la Vendée

Judi 12 mai 2011

- **M. André Marcon**, président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)

Mercredi 18 mai 2011

- **M. Christian Charpy**, directeur général de Pôle Emploi
- **Mmes Emmanuelle Wargon**, secrétaire générale des ministères chargés des Affaires sociales, et **Annie Podeur**, directrice générale de l'offre de soins, ministère du travail, de l'emploi et de la santé
- **M. Yves Sarrand**, directeur général des services du conseil général de la Savoie, membre de l'association nationale des directeurs généraux et des directeurs généraux adjoints des régions et départements (ANDGDGARD)

Mercredi 25 mai 2011

- **MM. Jean-François Roubaud**, président, et **Pascal Labet**, directeur des affaires économiques, de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)
- **M. Claude Guéant**, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

Jeudi 26 mai 2011

- **MM. Emmanuel Rébeillé-Borgella**, secrétaire général et **Marc Nielly**, chargé de mission RGPP, du ministère de la justice et des libertés

Mercredi 1er juin 2011

- **M. Guy Vasseur**, président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)
- **M. Jean-Paul Delevoye**, ancien Médiateur de la République, président du Conseil économique, social et environnemental (CESE)
- **Table ronde** avec des associations de **consommateurs et d'usagers** :
 - Association d'entraide des usagers de l'administration et des services publics et privés (ADUA), **Mme Josette Mondino**, présidente, et **MM. Bertrand de Quatrebarbes et Jean-Pierre Vaillant**, vice-présidents
 - Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV), **M. Thierry Saniez**, délégué général

Mercredi 8 juin 2011

- **M. François Moutot**, directeur général de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA)
- **Mme Marie-Luce Penchard**, ministre chargée de l'outre-mer

Mercredi 15 juin 2011

- **M. Jean-Louis Daumas**, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), ministère de la justice et des libertés
- **Général d'armée Jacques Mignaux**, directeur général de la gendarmerie nationale
- **M. Frédéric Péchenard**, directeur général de la police nationale

II. Lors des déplacements

Le 11 avril 2011, dans le département du lot

Services de l'État :

- **M. Jean-Luc Marx**, préfet du Lot
- **M. Mohammed Saadallah**, sous-préfet de Figeac
- **M. Denis Chabdert**, sous-préfet de Gourdon
- **M. Frédéric Antiphon**, secrétaire général de la préfecture du Lot
- **M. Christophe Saint-Sulpice**, directeur des services du cabinet de la préfecture du Lot
- **M. Bernard Andrieu**, directeur des moyens et de la modernisation, préfecture du Lot
- **M. Jean-Marie Oustry**, directeur de la vie économique, de la citoyenneté et des collectivités locales, préfecture du Lot
- **M. Alain Toullec**, directeur de la DDT du Lot
- **M. Jean-Marc Salemme**, directeur de la DDCSPP du Lot
- **Mme Christiane Marechal**, directrice départementale des finances publiques (DDFiP)
- **M. Alain Champeimont**, chef de l'unité « territoire » de la DREAL de la région Midi-Pyrénées
- **M. Pierre Martin**, chef de l'unité « territoire » de la DIRECCTE de la région Midi-Pyrénées

Élus locaux :

- **M. Gérard Miquel**, sénateur, président du Conseil général du Lot
- **M. Jean Launay**, député, président de l'Association des maires du Lot
- **M. Gérard Amigues**, vice-président du Conseil général du Lot
- **M. Jean-Claude Bessou**, vice-président du Conseil général du Lot
- **M. Serge Bladinières**, vice-président du Conseil général du Lot
- **Mme Danielle Deviers**, vice-présidente du Conseil général du Lot
- **Mme Geneviève Lagarde**, vice-présidente du Conseil général du Lot
- **M. André Mellinger**, vice-président du Conseil général du Lot
- **M. Jean-Jacques Raffy**, vice-président du Conseil général du Lot
- **M. Jean-Claude Requier**, vice-président du Conseil général du Lot
- **M. Serge Rigal**, vice-président du Conseil général du Lot

Représentants du monde économique et des usagers des services publics :

- **M. Thomas Chardard**, président de la Chambre de commerce et d'industrie du Lot
- **M. Serge Crabie**, président de la Chambre de métiers du Lot et de la chambre régionale de Midi-Pyrénées
- **M. Jacques Bex**, président de la Chambre d'agriculture du Lot

- Le 17 mai 2011, dans le département du Loiret

Services de l'État :

- **M. Michel Camux**, préfet du Loiret
- **M. Claude Ballade**, sous-préfet de Pithiviers
- **M. Pierre Bessin**, secrétaire général pour les affaires régionales de la préfecture de la région Centre
- **M. Damien Lamotte**, secrétaire général adjoint aux affaires régionales de la préfecture de la région Centre
- **M. Antoine Guerin**, secrétaire général de la préfecture du Loiret
- **M. Victor Devoue**, secrétaire général adjoint de la préfecture du Loiret
- **M. Stéphane Perrin-Boisson**, directeur des Collectivités Locales et de l'Aménagement, préfecture du Loiret
- **M. Philippe Lapointe**, directeur des Moyens, de la Logistique et des Mutualisations, préfecture du Loiret
- **Mme Sylvie Gonzalez**, directrice de la Réglementation et des Relations avec les Usagers, préfecture du Loiret
- **M. Nicolas Forray**, directeur de la DREAL de la région Centre
- **M. Michel Vuillot**, directeur adjoint de la DREAL de la région Centre
- **M. Michel Derrac**, directeur de la DIRECCTE de la région Centre
- **M. Emmanuel Duhem**, directeur de l'unité territoriale du Loiret de la DIRECCTE de la région Centre
- **M. Claude Bourmaud**, directeur régional des finances publiques
- **M. Thierry Alexandre**, directeur adjoint de la DDT du Loiret
- **M. Jean-François Moreau**, directeur de la DDPP du Loiret
- **M. Patrick Donnadieu**, directeur de la DDCCS du Loiret

Élus locaux :

- **M. Éric Doligé**, sénateur, président du Conseil général du Loiret
- **M. Marc Andrieu**, vice-président du Conseil général du Loiret
- **M. Jean-Noël Cardoux**, vice-président du Conseil général du Loiret
- **M. Antoine Carre**, vice-président du Conseil général du Loiret
- **M. Xavier Deschamps**, vice-président du Conseil général du Loiret
- **M. Claude de Ganay**, vice-président du Conseil général du Loiret
- **M. Marc Gaudet**, vice-président du Conseil général du Loiret
- **M. Christian Bourillon**, conseiller général du Loiret
- **M. Jean-Noël Cardou**, conseiller général du Loiret
- **Mme Viviane Jehannet**, conseiller général du Loiret
- **M. Frédéric Cuillerier**, vice-président de l'Association des maires du Loiret (AML)
- **M. Pierre Ody**, vice-président de l'Association des maires ruraux du Loiret (AMR45)
- **M. Henri Zamarlik**, président de l'Association des maires d'Indre-et-Loire

Représentants du monde économique et des usagers des services publics :

- **Mme Gisèle Kessler**, présidente de l'Union fédérale des consommateurs (UFC – Que choisir) du Loiret
- **M. Yves Broussoux**, président de la Chambre de commerce et d'industrie du Loiret
- **M. Christian Siest**, vice-président de l'Union des industries chimiques du Centre
- **M. Gérard Gontier**, président de la Confédération Générale du Patronat des Petites et Moyennes entreprises du Loiret

Le 23 mai 2011, dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Services de l'État :

- **M. Hugues Parant**, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur
- **M. Gilles Barsacq**, secrétaire général pour les affaires régionales de la région PACA
- **Mme Raphaëlle Simeoni**, sous-préfète chargée de mission auprès du préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, secrétaire générale adjointe

- **Mme Josiane Gilbert**, directrice des collectivités locales et du cadre de vie, préfecture des Bouches-du-Rhône
- **Mme Denise Cabart**, directeur de la réglementation et des libertés publiques, préfecture des Bouches-du-Rhône
- **Mme Jocelyne Canone**, directrice des ressources humaines, des moyens et du patrimoine immobilier, préfecture des Bouches-du-Rhône
- **M. Laurent Roy**, directeur de la DREAL PACA
- **M. Didier Kruger**, directeur de la DDTM des Bouches-du-Rhône
- **Mme Marie Françoise Lecaillon**, directrice de la DDCS des Bouches-du-Rhône
- **M. Benoît Haas**, directeur de la DDPP des Bouches-du-Rhône

Élus locaux :

- **M. Jean-Claude Gaudin**, sénateur des Bouches-du-Rhône, maire de Marseille
- **M. René Olmeta**, vice-président du Conseil général des Bouches-du-Rhône
- **M. Vincent Coulomb**, président délégué de la commission de fonctionnement de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole
- **M. Jean-Louis Tourret**, adjoint au maire de Marseille
- **Mme Monique Agier**, directrice générale des services du Conseil général des Bouches-du-Rhône

Représentants du monde judiciaire :

- **Mme Catherine Husson-Trochain**, Première Présidente de la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence
- **Mme Isabelle Defarge**, Vice-présidente placée, chargée de mission auprès de la première présidente
- **M. Achille Kiriakides**, Substitut général, Secrétaire général du parquet général de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence
- **Mme Marie-José Lebon**, Substitut général, chargée de mission auprès du procureur général de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence
- **Maître Claude Lassalle**, Bâtonnier, président de l'ordre des avocats de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence
- **Mme Catherine Jonathan-Duplaa**, Bâtonnier désigné, membre du Conseil de l'ordre des avocats de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence
- **M. François Tendrain**, membre du Conseil de l'ordre des avocats de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence

- **Mme Mireille de Portalon de Rosis**, membre du Conseil de l'ordre des avocats de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence
- **M. Julien Pinelli**, avocat au barreau d'Aix-en-Provence

Le 30 mai 2011, dans le département du Nord

Services de l'État :

- **M. Dominique Bur**, préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, préfet du Nord
- **M. Salvador Perez**, secrétaire général de la préfecture du Nord
- **M. Pierre Stussi**, Secrétaire général pour les affaires régionales, préfecture de région du Nord-Pas-de-Calais
- **Mme Patricia Moyson**, directrice des services administratifs et financiers au secrétariat général pour les affaires régionales, préfecture de région du Nord-Pas-de-Calais
- **Mme Jocelyne Hennequin**, secrétaire générale de la sous-préfecture de Cambrai
- **Mlle Delphine Stefani**, chef du bureau des collectivités territoriales et de l'aménagement du territoire, sous-préfecture de Cambrai
- **M. Benjamin Flament**, chef du bureau de l'administration générale et de la réglementation, sous-préfecture de Cambrai
- **M. Gilles Roche**, directeur du pôle « Pilotage et Ressources » au sein de la direction régionale et départementale des finances publiques
- **M. Bernard Delatier**, directeur délégué chargé des affaires publiques et institutionnelles à l'agence régionale de santé du Nord-Pas-de-Calais
- **Mme Éliane Del-Din**, directrice des relations avec les collectivités territoriales, préfecture du Nord
- **M. Michel Plasson**, directeur de la réglementation et des libertés publiques, préfecture du Nord
- **M. Damien Vieillard**, directeur des politiques publiques, préfecture du Nord
- **M. Pierrick Huet**, directeur adjoint de la DDTM du Nord
- **M. Patrick Saumet**, délégué régional aux restructurations de défense
- **Colonel Éric Gernez**, commandant de la Base aérienne 103 « René Mouchotte » de Cambrai-Epinoy
- **M. Patrick Planchon**, responsable de la délégation territoriale du Douaisis et du Cambrasis

Élus locaux :

- **M. Jacques Legendre**, sénateur du Nord, conseiller municipal de Cambrai
- **M. François-Xavier Villain**, député-maire de Cambrai
- **M. Nicolas Siegler**, adjoint au maire de Cambrai, conseiller général du Nord
- **M. Patrick Masclet**, président de l'Association départementale des maires du Nord
- **M. Joël Duquenoy**, président de l'Association des maires du Pas-de-Calais
- **M. Yves Durufle**, directeur général des services du Conseil régional du Nord – Pas-de-Calais
- **M. Jean-Robert Jourdan**, directeur général adjoint aux affaires financières et juridiques du Conseil général du Nord
- **M. Pascal Leclercq**, directeur général des services de la Communauté d'agglomération de Cambrai

Représentants du monde économique et des usagers des services publics :

- **Mme Danièle Defossez**, vice-présidente de l'Association consommation logement et cadre de vie (CLCV)
- **M. Marc George**, trésorier de l'Association consommation logement et cadre de vie (CLCV)
- **Mme Claudie Ghesquiere**, présidente de l'Union départementale des associations familiales du Nord (UDAF)
- **M. Francis Aldebert**, président de la Chambre de commerce et d'industrie Nord de France
- **M. Vincent Minier**, directeur régional administratif et financier de la Chambre des métiers et de l'artisanat de la région Nord-Pas-de-Calais

Le 7 juin 2011, dans le département de la Mayenne

Services de l'État :

- **M. Éric Pilloton**, préfet de Mayenne
- **Mme Sophie Yannou-Gillet**, sous-préfet de Mayenne
- **M. Jérôme Harnois**, sous-préfet de Château-Gontier
- **M. Jean-Michel Radenac**, directeur des services du cabinet du préfet de Mayenne

- **Mme Marie-Paule Loudun**, directrice de la réglementation et des libertés publiques, préfecture de Mayenne
- **M. Marc Navez**, directeur de la DDT de la Mayenne
- **M. Gilles Fievre**, directeur de la DDCSPP de Mayenne
- **M. Xavier Fournier**, direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse (DIPJJ) Grand Ouest
- **M. Patrick Marchand**, responsable de l'unité territoriale de la DIRECCTE de la région Pays-de-la-Loire
- **M. Charles-Henri Roulleaux-Dugage**, directeur de la DDFiP de Mayenne
- **M. Yves Lacaze**, délégué territorial de l'Agence régionale de santé Pays-de-la-Loire
- **M. Éric Marchal**, commandant du groupement de gendarmerie de la Mayenne

Élus locaux :

- **M. Michel Angot**, conseiller général
- **M. Norbert Bouvet**, président de l'Association des maires de Mayenne
- **M. Jean-Pierre Morteveille**, président de la communauté de communes d'Erve-et-Charnie
- **M. Albert Leblanc**, président de la communauté de communes de l'Ernée
- **M. Stéphane Sicot**, maire de Fougerolles-du-Plessis
- **M. Patrick Leroux**, maire de Château-Gontier
- **M. Philippe Vrillaud**, délégué départemental du médiateur de la République de la Mayenne

Représentants du monde économique et des usagers des services publics :

- **M. Philippe Venier**, président du conseil départemental de l'Ordre des médecins de la Mayenne
- **M. Marcel Frot**, Union fédérale des consommateurs (UFC – Que choisir) de la Mayenne
- **M. Frédéric Habouzit**, directeur de l'Union départementale des associations familiales (UDAF) de la Mayenne
- **M. Jean-Claude Fouillet**, président départemental du Conseil national des professionnels de l'automobile (CNPA) de la Mayenne
- **M. Patrick Deniau**, président de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Mayenne