Cour des Comptes

Synthèse
du **Rapport public thématique**

Juillet 2013

L'organisation territoriale de l'État

Avertissement

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.
Seul le rapport engage la Cour des comptes.
Les réponses des administrations concernées figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction 5

1 L'État confronté à des mutations profondes 11

2 Des recompositions fortes mais des défauts de cohérence 13

3 Une gouvernance mal assurée 19

4 Une gestion des ressources humaines inadaptée . . . 23

5 Orientations et recommandations 27

liste des principaux sigles

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

Introduction

La présence forte de l'État sur l'ensemble du territoire est une particularité de l'organisation administrative française, résultant d'une très longue tradition de centralisation. Cette organisation a fait l'objet de réformes successives, notamment ces dernières années. Si elles ont permis des progrès dans de nombreux domaines, elles n'ont pas réglé tous les problèmes et en ont même parfois suscité de nouveaux. L'organisation territoriale de l'État demeure trop complexe et insuffisamment efficiente.

L'État, théoriquement unitaire, est devenu protéiforme dans son organisation et son fonctionnement : d'une part, aux services déconcentrés de l'État sont venus s'ajouter des opérateurs disposant eux-mêmes d'implantations locales ; d'autre part, la décentralisation de diverses fonctions vers les collectivités territoriales s'est réalisée dans des conditions qui ont accru la complexité en s'accompagnant de doublons entre services ou opérateurs de l'État et ceux des collectivités territoriales.

Largement héritée du passé, l'organisation actuelle ne s'est que partiellement adaptée aux évolutions de l'économie et de la société ; elle ne permet pas un fonctionnement suffisamment efficace de chacune des administrations ni une application optimale des politiques publiques.

Le présent rapport procède à une analyse transversale de l'ensemble de l'organisation territoriale de l'État[1]. Il analyse la configuration et les problématiques des structures actuelles ainsi que les conditions concrètes de leur animation et de leur gouvernance. Il examine si l'articulation entre les services déconcentrés et entre ceux-ci et les opérateurs permet de mettre en œuvre les orientations arrêtées par les autorités politiques nationales tout en prenant en compte les particularités locales et les besoins de proximité.

Ce rapport comporte cinq chapitres dont les quatre premiers visent à établir un diagnostic global de la situation, autour de quatre séries de constats :

- *l'État confronté à des mutations profondes ;*
- *des recompositions fortes mais des défauts de cohérence ;*
- *une gouvernance mal assurée ;*
- *une gestion des ressources humaines inadaptée.*

Cette analyse fait apparaître que les réformes menées n'ont pas permis de donner à l'organisation territoriale de l'État une cohérence d'ensemble et n'ont pas suffisamment pris en compte les conditions nécessaires à leur mise en œuvre et au fonctionnement des services tels qu'ils ont été restructurés. Des réorientations fortes sont aujourd'hui indispensables et urgentes. Elles sont exposées dans le cinquième chapitre, où la Cour formule une série d'orientations et de recommandations.

---

(1) Le rapport de la Cour examine l'ensemble de l'administration territoriale de l'État à l'exception, pour la cohérence du raisonnement, des forces militaires (sauf gendarmerie), de la fonction éducative de l'éducation nationale, et de l'administration des affaires étrangères. Il ne porte directement ni sur les collectivités territoriales, ni sur les organismes de protection sociale ; toutefois, il analyse les interactions entre ces entités et les services de l'État. Il ne couvre pas l'organisation de l'État dans les collectivités d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie, celle-ci étant spécifique en raison des dispositions propres à chacun de ces territoires.

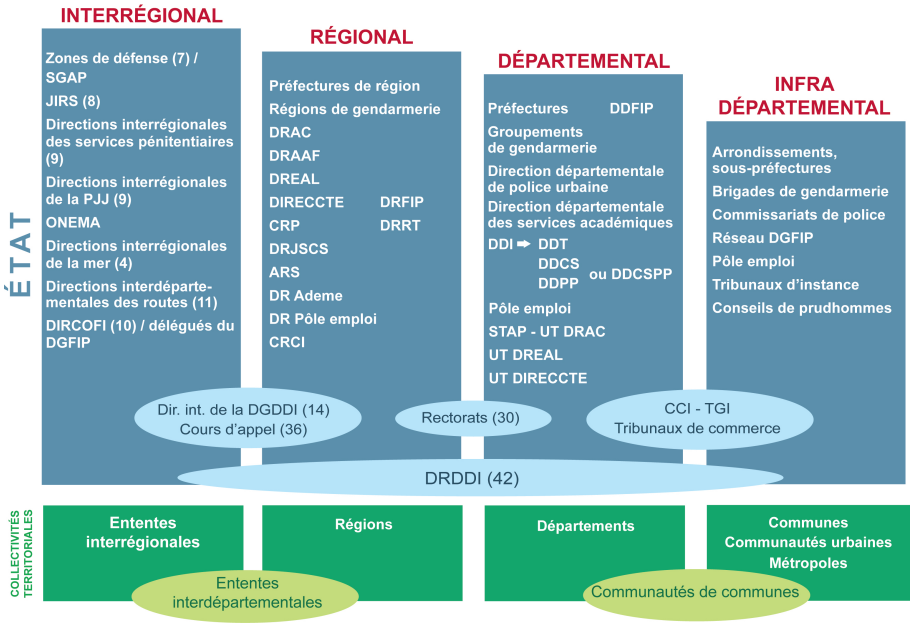
La présence de l'État sur le territoire

Excepté dans certains domaines (notamment la justice et les armées), le préfet est, sur le territoire, le représentant de l'État et de chacun des membres du Gouvernement. Préfectures et sous-préfectures emploient 26 000 agents. Il assure, par ses services déconcentrés et ses opérateurs, diverses missions sur le territoire :

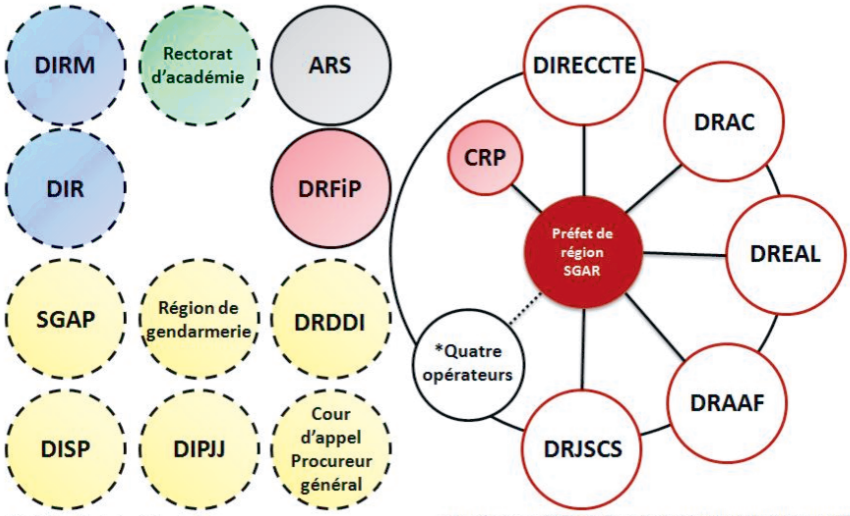
- sécurité : police, gendarmerie (185 971 agents en équivalent temps plein travaillé en 2012) ;
- justice : tribunaux, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse (67 394 ETPT en 2012) ;
- fiscalité et paiement des dépenses : direction générale des finances publiques, douanes, agence de services et de paiement (107 088 ETPT en 2012) ;
- fonctions économiques et sociales : Pôle emploi, agence régionale de santé, direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (69 388 ETPT en 2012) ;
- culture : direction régionale des affaires culturelles (2 471 ETPT en 2012) ;
- agriculture et forêts : office national des forêts, direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (11 417 ETPT en 2012) ;
- environnement et équipement : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, direction départementale des territoires, direction interrégionale des routes, direction interrégionale de la mer, office national de l'eau et des milieux aquatiques, agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (42 808 ETPT en 2012).

Les services et opérateurs de l'État sont organisés à plusieurs niveaux territoriaux :
- dans certains domaines, des niveaux supra-régionaux : zones de défense (gendarmerie) ; interrégions de périmètres divers (PJ, AP, DIRM, DIR, DGDDI, JIRS, DGFiP) ;
- l'échelon régional, en principe pivot de l'action de l'État sur le territoire : la plupart des services de l'État sont dotés de « directions régionales », relevant d'un ou de plusieurs ministères, et chargées du pilotage des politiques publiques. Cinq sont sous l'autorité du préfet de région (DRAAF, DRAC, DREAL, DIRECCTE, DRJSCS), mais il en existe pour d'autres administrations, l'INSEE par exemple. Néanmoins, tous les services ne s'inscrivent pas dans le périmètre des 26 régions administratives : il existe 36 cours d'appel, 30 rectorats et 42 directions régionales et interrégionales de la DGDDI.
Certains opérateurs de l'État sont régionaux (agences régionales de santé) ou ont des directions régionales (Pôle emploi et l'ADEME par exemple).
- le niveau départemental, où coexistent, outre les DDFiP et les directions départementales de la sécurité publique, deux formes de services de l'État :
- des directions départementales interministérielles (DDI) : DDT(M), DDCS, DDPP (ou DDCSPP). Elles sont placées sous l'autorité des préfets de département ;
- des unités territoriales des directions régionales.
Ces directions et unités sont chargées de la mise en œuvre des politiques publiques sur le terrain :
- le niveau infra-départemental, qui comporte notamment 4 500 implantations de la direction générale des finances publiques, 3 500 brigades de gendarmerie et 240 sous-préfectures.

Organisation générale de l'administration territoriale de l'État



Graphique n ° 1 : l'organisation régionale de l'État



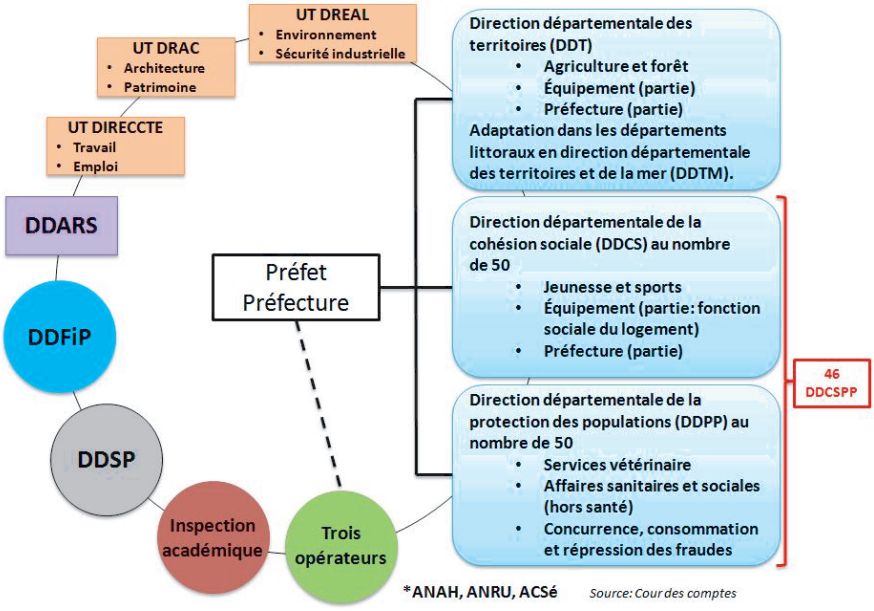
Le cerclage en pointillés indique que les circonscriptions ne correspondent pas toujours au périmètre de la région administrative.

Le cerclage rouge indique un rattachement direct à la préfecture de région.

Les plages de couleur indiquent une proximité dans les champs d'intervention des différents acteurs (aménagement, économie, éducation, santé, sécurité).

* ANAH, ACSé, CNDS, FranceAgriMer

Graphique n° 2 : l'organisation départementale de l'État



Les réformes récentes de l'organisation territoriale de l'État

Depuis 2007, la « Révision générale des politiques publiques » (RGPP) a produit des effets directs sur l'organisation administrative et sur l'évolution des effectifs.

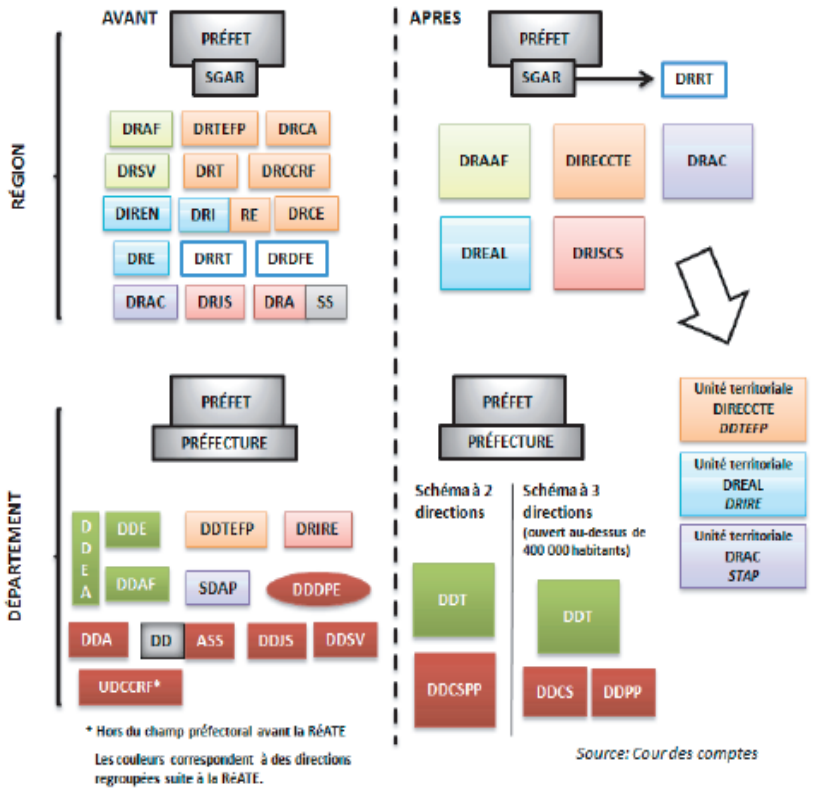
Le réseau de la DGFiP, le plus dense sur le territoire, résulte de la fusion, intervenue en 2007, entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

En 2009, la RGPP a été complétée par la « Réforme de l'administration territoriale de l'État » (RéATE) visant à simplifier les structures administratives et à renforcer le poids de l'échelon régional. Elle n'a toutefois pas porté sur l'ensemble des services de l'État.

*On distingue ainsi un « **périmètre RéATE** » couvrant les services concernés par cette réforme : préfectures et sous-préfectures ; au plan départemental, DDTM, DDCSPP ; au plan régional, DIRECCTE, DREAL, DRAAF, DRAC, DRJSCS ; et un « périmètre hors RéATE » : police nationale, gendarmerie, douane, DGFiP, tribunaux, administration pénitentiaire, PJJ, DIR.*

À l'été 2012, le gouvernement a lancé la « modernisation de l'action publique » (MAP).

Graphique n° 3 : la reconfiguration des services déconcentrés de l'État dans le périmètre de la RéATE



1 L'État confronté à des mutations profondes

Des mutations rapides de l'économie et de la société

Les évolutions économiques et sociales sont devenues plus rapides et difficiles à anticiper dans toutes leurs conséquences. L'économie s'est internationalisée et concentrée. La diffusion des nouvelles technologies s'accélère : elle modifie les structures économiques et sociales, comporte de multiples incidences sur l'organisation des services de l'État comme sur ses relations avec les usagers, citoyens ou entreprises. L'exigence de qualité de service s'est renforcée. L'urbanisation et la métropolisation ont créé des espaces de dimension nouvelle. La concentration de la population et de l'activité économique a accentué les contrastes, voire les inégalités, entre les territoires. La progression du chômage et de la pauvreté appelle des réponses renforcées. La sensibilité aux problèmes d'insécurité s'est accentuée. La complexité des mécanismes économiques et sociaux accroit la fréquence des crises.

À cet ensemble de changements s'ajoutent des évolutions institutionnelles majeures comme la décentralisation et l'impact croissant des politiques européennes.

Ces mutations appellent à une transformation de l'État :

- elles posent la question du maintien par l'État d'une organisation territoriale uniforme alors même que les territoires sont de plus en plus diversifiés ;
- elles posent aussi celles de savoir si les circonscriptions traditionnelles de l'État et les implantations des services demeurent adaptées ;
- la mobilité géographique des agents devient un enjeu encore plus important ;
- la mobilité nationale et internationale des produits et des personnes mais aussi de l'assiette fiscale accroit, pour les administrations concernées, la nécessité d'une organisation nationale forte, en réseau sur tout le territoire ;
- confronté aux défis concomitants que sont la technicité croissante de certains métiers et la réduction des effectifs, l'État doit s'engager dans la mutualisation, de l'inter-départementalisation et de l'inter-régionalisation des moyens ;
- la multiplication de crises multiformes nécessite une organisation qui permette le déploiement rapide de moyens adaptés ;
- l'accroissement du rôle des collectivités territoriales remet en question certaines des fonctions exercées jusqu'ici par les services de l'État.

C'est à l'aune de ces défis qu'il convient d'évaluer les nombreuses réformes engagées par l'État.

L'État confronté à des mutations profondes

Des adaptations limitées de l'État territorial

Les réformes lancées ces dernières années ont été, pour plusieurs, importantes. La carte judiciaire a été allégée, avec la réduction du nombre de tribunaux de grande instance et de tribunaux de commerce. La création des ARS a renforcé les possibilités de pilotage régional de l'offre de soins et des politiques de santé. La RéATE a permis la création de services qui, pour certains (comme les DREAL, les DRAAF et les DDT), reposent sur une assise solide. Le regroupement des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine et des DRAC a doté le ministère de la culture d'une administration locale mieux constituée. Les responsables des nouveaux services territoriaux se sont investis dans la mise en place de ces entités.

Si les réformes se sont succédé à un rythme soutenu, elles n'ont toutefois été précédées ni d'une réflexion transversale, ni d'une clarification des missions de l'État, ni d'une anticipation des conséquences à moyen et long termes des contraintes financières et notamment de la réduction des effectifs. Les réformes ont été conduites isolément, sans plan d'ensemble. La création de la DGFiP a consisté pour l'essentiel en un regroupement des services préexistants, les restructurations et progrès de productivité à en attendre étant explicitement renvoyés à des phases ultérieures.

Ces réformes, pour avoir eu le mérite de mettre le système administratif territorial en mouvement, n'ont constitué qu'une adaptation partielle. Les conséquences des lois de décentralisation n'ont pas été pleinement tirées en matière de partage des tâches entre l'État et les collectivités. Le contrôle de légalité qui devait en être le corollaire s'est en réalité atrophié. L'organisation locale demeure largement indifférenciée, malgré la diversité accrue des territoires. Certaines fonctions ne sont pas assurées selon des méthodes efficaces. La structure des réseaux des administrations de contrôle n'est pas en phase avec l'ouverture de l'économie française, que ce soit en matière de produits et de services, de contrôle fiscal ou de lutte contre les stupéfiants et le blanchiment d'argent. De manière générale, les possibilités offertes par les technologies numériques demeurent largement sous-exploitées.

Les réformes n'ont guère eu d'effet pratique pour les usagers. Pour ce qui concerne les agents, l'enquête de la Cour montre également une double inquiétude : ils comprennent de manière générale la nécessité de réformes mais souhaitent, sinon une pause, du moins avoir plus de visibilité à moyen terme ; ils considèrent que la réforme est « au milieu du gué » mais ne voient pas l'autre rive.

2 Des recompositions fortes mais des défauts de cohérence

Une articulation trop complexe entre services de l'État et collectivités territoriales

Le défaut de délimitation claire des interventions de l'État et de celles des collectivités territoriales dans des domaines de compétences partagées nuit à la lisibilité de l'organisation, provoque des doublons, une complexité de gestion et une dilution des responsabilités. Tel est le cas notamment en matière de développement économique, d'aide à la création d'entreprise, de commerce extérieur, d'action culturelle, de sport, de tourisme. Dans certains domaines, tels le tourisme ou le commerce extérieur, le caractère désormais quasiment résiduel de l'intervention des services territoriaux de l'État au regard de celle des collectivités conduit à mettre en doute la pertinence du maintien d'une présence de l'État.

Dans d'autres secteurs, notamment en matière de politique du handicap, de l'enfance et de formation professionnelle, les interventions des services de l'État et des collectivités interfèrent. L'État définit une politique publique comme c'est son rôle, mais effectue aussi des actes de gestion qui font double emploi avec ceux des collectivités qui sont en principe chargées de la mise en œuvre de cette politique. Il en va ainsi dans le secteur médico-social, alors que l'État y dispose de moyens réduits, qui devraient être prioritairement consacrés à l'exercice de ses propres compétences en matière sanitaire.

L'État disposerait d'autres méthodes que ces interventions directes pour veiller à un égal accès des citoyens et des entreprises sur tout le territoire et dans toutes les collectivités. Il peut d'abord élaborer, pour les différentes politiques publiques, des schémas de programmation adaptant les objectifs aux territoires, en concertation avec les entités chargées de les mettre en œuvre. Il devrait également veiller à remplir ses obligations constitutionnelles – dont relève le contrôle de la légalité – et à mettre en place des procédures d'évaluation des politiques décentralisées, en concertation avec les collectivités territoriales.

L'excessive complexité de l'organisation de l'État et l'entrecroisement des compétences accentue les inconvénients du « millefeuille » des collectivités territoriales. La France est le seul pays européen dans lequel l'État n'a pas tiré toutes les conséquences de la décentralisation

Des recompositions fortes mais des défauts de cohérence

et où subsistent, à côté de véritables transferts de compétences, des secteurs de cogestion.

Une absence de cohérence au sein même de l'État

L'absence de réflexion globale conduit à des problèmes de cohérence dans l'organisation territoriale de l'État.

En outre, si certaines réformes ont été longuement préparées ou expérimentées, d'autres ont été conduites dans l'urgence. La rapidité de la décision a parfois facilité leur mise en œuvre, mais au détriment d'une réflexion sur les interactions entre les administrations, sur la nature des missions et sur les conditions concrètes de fonctionnement des services.

Les absences de cohérence sont multiples.

Des cartes hétéroclites

- La région, voulue échelon de référence, avec notamment pour objectif de réduire le nombre d'interlocuteurs directs des administrations centrales, est en réalité loin de l'être. Par exemple, au sein de la DGFiP, qui est le plus grand réseau territorial de l'État, le directeur régional n'a pas autorité sur le département et n'a pas de fonctions spécifiques ; le périmètre des régions douanières ne correspond à aucun autre ;

- les ressorts des cours d'appel, plus nombreux que les régions administratives, sont inadaptés à une bonne mise en œuvre de toutes les politiques supposant une coordination de l'action pénale ;

- la mise en oeuvre efficace des politiques rendrait nécessaire une meilleure coordination entre l'éducation nationale et d'autres administrations, par exemple pour la préparation des contrats de plan mais aussi dans les politiques de prévention de la délinquance et des incivilités en milieu scolaire ;

- les potentialités de l'échelon suprarégional ne sont pas encore pleinement exploitées, notamment en matière de mutualisation des fonctions support d'une part, d'organisation des fonctions de sécurité et de contrôle, d'autre part ;

- la multiplication de circonscriptions suprarégionales de périmètres différents rend illisible l'organisation des services et complique leur coordination, par exemple, entre les services concourant à la sécurité (police judiciaire, gendarmerie et douane), au contrôle fiscal (DGFiP, DGDDI). Pour le contrôle de produits, la DGDDI a un échelon interrégional mais pas les services vétérinaires et la DGCCRF ;

- le maillage territorial des administrations de contrôle n'a pas été adapté à la mobilité internationale accrue des flux de produits ni à celle de la base fiscale.

Des principes d'organisation disparates sont, en outre, appliqués à des administrations qui exercent des fonctions de nature voisine, comme le montrent les exemples ci-dessus. À tous les niveaux, l'exercice des missions de sécurité et de contrôle souffre d'un manque d'harmonisation des circonscriptions,

Des recompositions fortes mais des défauts de cohérence

qui va à l'encontre des coopérations nécessaires entre les services qui en sont chargés, que ce soit pour mener au plan général l'action pénale ou pour assurer le contrôle fiscal, celui sur les produits ou encore la lutte contre les stupéfiants.

Des interférences fonctionnelles

- Si certains services territoriaux ont une assise forte et des missions cohérentes, les DIRECCTE, d'une part, les DRJSCS et DDCSPP, d'autre part, ont des fonctions hétérogènes. De plus, leur efficacité est compromise par la divergence entre les périmètres de compétences des directions régionales et départementales ;

- la réduction des effectifs et les perspectives de décentralisation, notamment de la gestion des fonds européens, les fragilisent ;

- des compétences concurrentes de divers services déconcentrés de l'État dans certaines politiques publiques engendrent des doublons dans les actions menées, des instructions redondantes dans certaines procédures et des concertations internes consommatrices de temps/agent. C'est en particulier le cas en matière de développement économique (DIRECCTE, DRFiP, commissaire au redressement productif, médiation du crédit) alors même que la Banque publique d'investissement joue désormais, dans ces domaines, un rôle déterminant. Tel est également le cas du traitement des difficultés des entreprises. La production parallèle de notes de conjoncture économique par plusieurs structures régionales (INSEE, Banque de France, DRFiP, chambres régionales de commerce et d'industrie, voire DIRECCTE) n'apporte pas de vraie plus-value. Les missions en matière de logement et de cohésion sociale sont éclatées entre des services différents, excepté en Île-de-France.

Des défauts d'articulation entre services déconcentrés et services locaux des opérateurs

L'articulation est insuffisante entre les services déconcentrés et les services régionaux de certaines agences nationales (par exemple entre DREAL, DDT et ADEME) ; l'existence de certains opérateurs nationaux dont les services territoriaux ont été intégrés dans ceux de l'État suscite des interrogations (intégration des agents de l'ACSé dans les DRJSCS). En matière d'emploi notamment, l'articulation actuelle des compétences entre Pôle emploi et les DIRECCTE est source de complexité dans certains domaines comme les contrats aidés. Par ailleurs, l'État n'a pas étendu aux opérateurs les mutualisations engagées dans les services déconcentrés.

Des recompositions fortes mais des défauts de cohérence

La diversité des périmètres, le caractère confus de la répartition des compétences entre plusieurs services, la multiplication des interventions de l'État dans un même domaine, via plusieurs de ses services, ont pour effet de brouiller les responsabilités et d'affaiblir l'autorité de l'État.

La multiplication des réunions de concertation, les doublons dans les activités des services consomment trop de temps, ce qui est d'autant plus préjudiciable dans une période de réduction des effectifs. Les services de l'État sont aujourd'hui dans l'incapacité croissante d'assurer simultanément leurs fonctions régaliennes, leurs fonctions d'animation des politiques publiques dans de multiples domaines et leurs fonctions de gestion. L'État, pour résoudre ces contradictions, doit faire des choix.

Une modularité insuffisante de l'organisation territoriale de l'État

Entre les différents types de fonctions

Les différences de nature entre diverses fonctions de l'État – fonction de sécurité et de contrôle, autres attributions régaliennes, productions d'informations et d'études – n'ont pas été prises en compte dans la réorganisation des services déconcentrés alors qu'elles appellent des modalités d'organisation différenciées.

Ainsi, les fonctions de sécurité et de contrôle nécessitent une relation continue et directe avec l'échelon central et des échanges permanents sur l'ensemble du territoire, sans solution de continuité ni rupture dans les liens d'autorité et dans la communication entre les échelons central, régional et départemental. Elles ne sont donc pas compatibles avec une organisation départementale déconnectée de l'organisation régionale. Or, pour ce qui est de la sécurité alimentaire et de la protection des consommateurs, les services vétérinaires et les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sont réunis au niveau départemental dans une même direction, la DDPP ; au plan régional en revanche, ces attributions se trouvent divisées entre DRAAF et DIRECCTE, dont elles ne constituent, en outre, que des composantes très minoritaires en effectifs. La relation directe entre unités locales, régionales et suprarégionales, en vigueur à la DGDDI, bien tout autant que le système des unités territoriales, qui existe pour la protection contre les risques naturels et environnementaux, apparaissent mieux adaptés et désormais bien admis par les autorités préfectorales.

Pour les autres fonctions régaliennes, l'uniformité de l'organisation de l'État sur tout le territoire ne devrait plus être de mise. Si la région parisienne, l'outre-mer et la Corse font l'objet de structures administratives dif-

Des recompositions fortes mais des défauts de cohérence

férenciées, parfois de longue date, ailleurs la diversité des situations démographiques, économiques et sociales des territoires, en particulier des zones urbaines, est insuffisamment prise en compte. Or, l'organisation de l'État ne s'est pas adaptée à la création de métropoles, pas plus qu'au développement de l'intercommunalité (la carte des postes comptables coïncide encore largement avec celle des communes) ou aux rapprochements engagés par des conseils généraux. En matière de justice, le nombre de tribunaux de commerce au regard de la répartition des activités et des sièges sociaux sur le territoire est encore bien trop élevé et empêche de disposer de juridictions de taille suffisante pour être crédibles internationalement.

En matière de production d'information et d'études, le maintien d'unités régionales (directions régionales de l'INSEE) dans les régions les moins peuplées apparait difficile face aux perspectives actuelles de réduction d'effectifs et n'est plus justifié en l'état actuel des systèmes d'information.

Selon la nature des territoires

Dans le périmètre RéATE, il n'y a que trois modulations :

- dans les départements de plus de 400 000 habitants, il existe à la fois une DDCS et une DDPP ; ces services sont regroupés dans une DDCSPP dans les autres départements, au prix d'une hétérogénéité de cette structure ;

- en Île-de-France, la cohésion sociale et le logement sont regroupés dans une même direction mais, dans les autres zones fortement urbanisées, les deux types de services sont éclatés entre DDT et DDCSPP comme dans les départements ou les problèmes urbains sont moins importants ;

- la troisième modulation qui subsiste est la différence qui existe en Île-de-France, entre départements de grande et petite couronne. Cette distinction ne correspond plus aux réalités de la vie des habitants et des entreprises de cette région.

Le nombre de sous-préfectures est excessif par rapport à l'évolution de leurs fonctions, et n'a pas été modulé dans chaque département par rapport à la population.

Les formes mêmes de la présence de l'État n'ont pas été adaptées à la diversité des territoires et à la réalité des attentes (système de permanences là où une présence physique constante n'a plus de justification ; modernisation de l'accueil téléphonique ; usage des messageries électroniques ; ou même partenariat avec une collectivité jouant le rôle de correspondant local). L'administration n'a pas non plus cherché à s'appuyer sur le réseau des élus et fonctionnaires locaux pour s'adapter à la diversité des situations territoriales, alors que le maire est déjà traditionnellement un agent de l'État chargé de fonctions telles la tenue des registres de l'état-civil, l'organisation locale des consultations électorales, la police de la sécurité et de la tranquillité publique et même de missions de défense en cas de crise. D'autres pays illustrent cette complémentarité et cette subsidiarité potentielles.

3 Une gouvernance mal assurée

Une articulation entre échelons trop souvent inefficace

Une architecture administrative d'ensemble et de certains services territoriaux peu propice à une gouvernance efficace

La Cour constate :

- l'absence d'autorité hiérarchique des DRFiP sur les DDFiP ;

- l'éclatement de la gestion, au niveau central, des directions territoriales, celle des directions régionales relevant des ministères concernés, et celle des directions départementales interministérielles (DDI) rattachées au secrétariat général du gouvernement ;

- le manque de communication entre certaines DDI, notamment DDPP et DDCSPP, et les administrations centrales ainsi qu'un défaut de gouvernance globale des DDPP et DDCSPP ;

- un pilotage des DREAL et des directions régionales de l'ADEME qui n'assure pas une cohérence suffisante de leurs actions sur le terrain.

Une organisation souvent insuffisante du pilotage

La Cour relève par exemple :

- l'absence d'articulation entre les agences sanitaires nationales et le pilotage national des ARS ;

- le défaut de pilotage des délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT) par le ministère de la recherche ;

- un pilotage du DREAL et des directions régionales de l'ADEME qui n'assure pas une cohérence suffisante de leurs actions sur le terrain ;

- pour les missions de contrôle, la quasi-absence de coordination dans l'animation des réseaux territoriaux (DGDDI et DGFiP en matière fiscale ; police, gendarmerie et douanes en matière de lutte contre les stupéfiants ; l'ensemble de ces quatre administrations en matière de lutte contre le blanchiment ; DGDDI, DGCCRF et DGAL pour le contrôle des produits et des services).

La nécessaire différenciation des modes de gouvernance entre fonctions régaliennes et politiques publiques partagées n'a pas été pleinement prise en compte.

Une gouvernance mal assurée

Des moyens et méthodes de gouvernance insuffisamment adaptés

Trop nombreuses, les instructions et circulaires envoyées par les administrations centrales ne permettent pas la priorisation des actions à mener. Selon le secrétariat général du gouvernement, 80 000 pages de circulaires ont été transmises aux préfets en 2012. Les directions déconcentrées font état d'une multitude de documents sans hiérarchisation claire du contenu, et parfois sans rapport avec les compétences des destinataires. L'intensité persistante du flux de circulaires et d'instructions contraste avec le nombre décroissant des agents chargés de les mettre en œuvre.

L'État souffre d'une absence, à l'échelon central, de lieu de synthèse et de mise en cohérence des instructions adressées par les ministères à chaque direction régionale.

Les modes de pilotage ont, certes, connu des évolutions profondes dans les dernières années. Des structures spécifiques ont été créées pour mieux l'organiser, d'autres ont été renforcées. Dans plusieurs administrations, une organisation au niveau régional, ou interrégional, a facilité l'animation des services déconcentrés. Cependant, la chaîne de transmission des informations et des instructions présente très souvent de fortes imperfections, tant entre les administrations centrales et déconcentrées qu'entre les entités territoriales elles-mêmes.

Les modes de communication ne tirent pas pleinement profit des potentialités offertes par les technologies numériques. Celles-ci demeurent également sous-exploitées dans les rapports avec les usagers, ce qui non seulement limite la productivité administrative mais réduit la capacité de l'administration à bien percevoir les besoins des usagers et à y répondre.

Des modes d'évaluation trop souvent absents ou inadaptés

La Cour constate l'absence d'évaluation, par les services territoriaux, de la mise en œuvre des politiques publiques sur les territoires. Les méthodes d'appréciation de l'efficience de l'organisation territoriale restent inabouties. Sauf exception, il n'existe pas d'indicateurs pertinents pour apprécier l'efficience des services territoriaux, et encore moins d'indicateurs transverses à plusieurs services, voire à un ensemble plus large de partenaires.

La multiplicité des indicateurs demandés par les administrations centrales, sans que, généralement, ceux-ci soient définis en concertation avec les services déconcentrés, entraine une consommation de temps/agent coûteuse au détriment des missions, d'autant plus qu'ils disposent trop rarement de systèmes d'information permettant des réponses automatisées. L'administration centrale considère traditionnellement sa fonction comme celle d'un don-

neur d'ordres et d'un contrôleur plutôt que d'un évaluateur, alors que les réformes récentes de l'administration territoriale et l'évolution de la société exigent souplesse, dialogue et adaptation. Le système actuel est en totale contradiction avec la volonté, affirmée, de donner de plus grandes responsabilités aux représentants déconcentrés de l'État et en particulier au niveau régional.

Des systèmes d'information peu performants

Les systèmes d'information sont trop fragmentés. La nécessité de donner une priorité absolue à l'élaboration de systèmes d'information globaux est impérieuse.

Le rôle crucial des systèmes d'information

Les systèmes d'information ont été créés et conçus pour répondre aux besoins propres des services ministériels voire parfois d'un seul. La construction de systèmes d'information est certes complexe et coûteuse. Elle n'en est pas moins indispensable tant à l'efficacité des services territoriaux, aux échanges entre administrations intervenant dans des domaines proches, qu'à l'exercice par l'administration centrale de sa fonction de pilotage. Or la conception verticale, par ministère ou par direction centrale, de chacun des systèmes d'information, et l'absence quasi générale d'interopérabilité entre les différents systèmes d'information traduisent l'absence d'une véritable volonté et d'une autorité forte pour améliorer la situation. À cela s'ajoute le faible nombre de plateformes numériques partagées entre administrations et, plus encore, partenariales avec d'autres acteurs, ainsi que l'usage, encore trop insuffisant, des techniques de communication numérique. Sauf exceptions, l'informatique n'est pas suffisamment utilisée pour répondre aux besoins des citoyens et entreprises.

Une gouvernance mal assurée

Une inadéquation entre le dispositif de la LOLF et l'organisation territoriale de l'État

L'administration ne parvient pas à adapter l'architecture budgétaire issue de la LOLF à l'organisation territoriale de l'État : le nombre élevé de budgets opérationnels de programme (BOP), conçus selon une logique verticale, contredit l'organisation interministérielle retenue pour certaines directions territoriales. Les procédures sont lourdes pour transférer des personnels ou des crédits entre des BOP et peu de BOP à vocation transversale permettent une modulation territoriale de l'application des politiques publiques. Les DDCSPP et DDCS ont à gérer un nombre excessif de BOP (certaines en gèrent jusqu'à 16). La gestion de la DGFiP est cloisonnée en plus de 100 BOP départementaux. Les crédits de plusieurs cours d'appel se retrouvent dans des BOP communs. Par conséquent, les effectifs et les moyens ne peuvent pas être redéployés au sein d'une même entité opérationnelle.

4 Une gestion des ressources humaines inadaptée

Des difficultés nombreuses et aux effets cumulatifs

L'État ne s'est pas doté de moyens de gestion des ressources humaines appropriés. La Cour relève :

- la méconnaissance du nombre d'agents des services déconcentrés, de leur affectation territoriale et de leurs compétences métiers ;

- l'absence de connaissance réelle de la qualification des agents et de la cohérence entre qualification et poste occupé ainsi qu'un manque de réflexion sur les missions qui incombent à l'État et les effectifs permettant de les remplir ;

- le risque de perte de certaines compétences métiers ;

- une inégalité des réductions d'effectifs entre les administrations et entre les types de missions de l'État, sans que celle-ci ait toujours fait l'objet d'arbitrages explicites ;

- globalement, l'insuffisante mobilité des agents et l'inadéquation de leur répartition géographique aux besoins d'administration des territoires ;

- la lourdeur des procédures de mobilité des agents résultant de la combinaison des plafonds d'emplois, des règles de gestion et du cloisonnement entre les BOP, dans un contexte de réduction globale des emplois ;

- les limites des plates-formes de ressources humaines (PFRH) mises en place auprès des préfets de région pour mutualiser la gestion des ressources humaines et développer la mobilité entre administrations et la formation des agents ;

- dans le champ de la RéATE, l'inégalité des conditions d'emploi entre les différents services et entre agents à l'intérieur de certains services (notamment les DIRECCTE et les DDCSPP), et l'absence de perspective de résorption ;

- l'éclatement de la gestion des ressources humaines entre les directions régionales (ministères) et les directions départementales interministérielles (secrétariat général du gouvernement) ;

- l'inexistence d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;

- l'absence de tout accompagnement au changement dans la plupart des directions et services ;

- la faiblesse, lors de la mise en place de la RéATE, des programmes de formation continue des agents, notamment en matière de requalification et de reconversion pour améliorer la mobilité. Ces programmes auraient dû précéder et accompagner les réformes de structures ;

Une gestion des ressources humaines inadaptée

- dans certains cas, une diminution des effectifs moindre pour les services centraux que pour les services déconcentrés, mais une absence de données disponibles pour la plupart des administrations ;

- le retard dans la réduction du nombre de corps au regard du programme annoncé ;

- une difficulté à recruter des cadres de services déconcentrés disposant de connaissances métiers adaptées ;

- des problèmes dans la gestion des emplois supérieurs : rotation trop rapide des préfets et difficultés de recrutement des responsables régionaux ou départementaux (DRAC, DDCSPP).

Le phénomène des sous-effectifs et des sureffectifs

Le rapport constate la coexistence de sureffectifs ou de sous-effectifs dans une même région ou dans une même administration. Il relève à la fois l'absence de perspective de résorption des sous-effectifs à bref délai et la forte probabilité d'un prolongement de cette situation au-delà de dix ans. À cela s'ajoute l'ignorance du coût des sureffectifs, sur l'ensemble du territoire, au regard des économies en principe liées à l'objectif de la baisse globale des effectifs. Ces disparités ne correspondent pas aux divers « besoins d'État » sur le territoire. En région parisienne, les déficits par rapport aux effectifs théoriques peuvent atteindre 10 %, une situation que l'on retrouve dans d'autres régions comme, par exemple, en Champagne-Ardenne.

Les contraintes budgétaires limitent l'usage des moyens incitatifs ou des régimes de compensation (majoration d'indemnités de résidence, primes de fonction) et l'expérience prouve qu'ils ne sont pas toujours efficaces.

Les procédures de mobilité et de mutations, ajoutées aux lourdeurs des transferts entre BOP, n'incitent guère les administrateurs à surmonter ces obstacles, ce qui contribue à l'ampleur des phénomènes de sous-effectifs et de sureffectifs dont le coût est loin d'être négligeable (29 M€ en région Rhône-Alpes hors agents de catégorie A).

Une gestion des ressources humaines inadaptée

Les conditions d'emploi, de mobilité, de promotion et d'affectation ne permettent ni de mettre pleinement en œuvre l'approche territoriale de l'action de l'État qu'aurait exigé notamment la RéATE, ni d'adapter, de manière suffisamment rapide et forte, l'organisation territoriale de l'État aux mutations de l'économie et de la société.

Le risque de déshérence de certaines missions

Pour des raisons tenant à la gestion des ressources humaines ou à la diversité des missions, un service ne peut fonctionner normalement en-dessous d'un seuil, qui peut varier selon les secteurs, mais qui s'établit généralement à une douzaine d'agents. Lorsque les missions d'une unité sont diverses, que le service est en relation directe avec le public, et que de nombreuses tâches d'animation sont à remplir, le seuil peut être plus élevé. La nouvelle organisation territoriale de l'État et les réductions d'effectifs ont conduit une part importante des services déconcentrés à tomber en-dessous d'un seuil critique (aussi bien au sein des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP), de la cohésion sociale dans les DDCSPP ou de certains postes comptables) ; les réductions programmées pour les prochaines années rendront ce problème plus général.

Dans certains cas, cette situation traduit le fait que le rôle de l'État dans le domaine considéré est devenu subsidiaire ; le transfert de nouvelles missions à des collectivités territoriales dans le cadre des nouveaux projets de décentralisation amplifiera ce phénomène. Dans d'autres cas, les missions demeurent mais l'administration, soit n'est pas parvenue à bien répartir les effectifs entre les diverses implantations, soit n'a pas su procéder aux regroupements géographiques nécessaires.

5 Orientations et recommandations

Le diagnostic établi par la Cour l'a conduite à formuler des orientations et recommandations, afin de proposer une organisation de l'État sur le territoire qui, tout en prenant en compte les perspectives budgétaires des prochaines années, réponde à trois principes directeurs : l'adaptation aux besoins locaux et aux divers types de missions ; la lisibilité de la répartition des compétences à l'intérieur de l'État et des sphères d'intervention de chacun des acteurs ; la cohérence entre les circonscriptions administratives des différentes administrations et les divers modes d'intervention de l'État.

Simplifier et adapter l'État territorial

L'amélioration de l'organisation territoriale de l'État suppose d'abord de prendre en compte la décentralisation. Il est en effet nécessaire de supprimer les doublons de compétences, non seulement au sein de l'État mais aussi avec les collectivités territoriales, et de réduire les domaines de compétences partagées. À l'intérieur même de l'État, les circonscriptions administratives doivent être mises en cohérence autour de l'échelon de référence qu'est la région, tout en exploitant résolument les possibilités qu'offre pour certaines fonctions de l'État, l'échelon interrégional et des regroupements interdépartementaux. En outre, l'État doit définir clairement les conditions du recours aux opérateurs et organiser la gouvernance conjointe des services déconcentrés et des opérateurs. Il doit moduler l'action territoriale selon le type de fonction et les besoins des territoires.

Clarifier et simplifier les compétences entre l'État et les collectivités locales

- mettre fin aux chevauchements de compétences dans les domaines ayant fait l'objet de lois de décentralisation, par exemple : enfance, personnes âgées dépendantes, handicap, formation professionnelle ;
- préciser les rôles respectifs de l'État et des collectivités locales dans trois domaines à compétences partagées : action culturelle, sport, tourisme ;
- distinguer clairement le rôle de l'État et celui des collectivités locales dans la gestion des politiques de cohésion sociale et de la ville ;
- simplifier la gestion de la formation des demandeurs d'emploi, en l'unifiant autour de Pôle emploi.

Orientations et recommandations

Renforcer l'échelon régional comme pivot de l'organisation territoriale de l'État

- donner un véritable pouvoir hiérarchique des préfets de région sur les préfets de département ;

- donner aux DRFiP autorité pour le pilotage, l'animation et la gestion du réseau de la DGFiP dans leur région, dans le respect de la responsabilité des comptables ;

- pour harmoniser, autant que possible, les circonscriptions des administrations déconcentrées sur la base de la circonscription régionale ;

→ fixer pour objectif que les ressorts de cour d'appel coïncident avec le périmètre d'une région, et dans certains cas, avec celui de deux régions regroupées ;

→ calquer les circonscriptions de la police judiciaire sur le ressort des cours d'appel, en tenant compte des spécificités de l'Île-de-France ;

→ rapprocher les régions douanières des régions de droit commun.

- unifier la gestion des ressources humaines des directions régionales et des directions départementales interministérielles ;

- faire de la région le pivot de la mutualisation des fonctions supports et de la mise à disposition des compétences métiers ;

- engager un programme de formation des agents des services déconcentrés, tout au long de la vie, sous l'autorité des plates-formes régionales des ressources humaines ;

- distinguer les fonctions d'animation, confiées au SGAR, et les fonctions de coordination des mutualisations, confiées au secrétaire général de la préfecture de région.

Restructurer l'échelon départemental

- fusionner dans les départements chefs-lieux de région, directions régionales et départementales ;

- regrouper, dans les départements à forts problèmes urbains, dans une seule structure l'ensemble des personnels et des moyens consacrés à la politique de la ville (logement et cohésion sociale) ;

- intégrer les agents « cohésion sociale » des DDCSPP dans les services des préfectures ;

- organiser les contrôles en matière vétérinaire et de concurrence, consommation et répression des fraudes en unités territoriales, en les inter-départementalisant pour les départements à faibles effectifs, et examiner cette possibilité pour ceux en matière de sport ;

- réduire le nombre des sous-préfectures,

- poursuivre la réduction du nombre des tribunaux de commerce sur une base départementale ou bi-départementale, et veiller à donner une dimension internationale aux plus importants.

Orientations et recommandations

Organiser l'échelon suprarégional

- harmoniser les périmètres des interrégions existantes (douane, police judiciaire, DGFiP) avec celui des zones de défense ;

- renforcer les fonctions de l'échelon supra-régional de la DGFiP ; pour le contrôle de légalité et pour les services de contrôle qui n'en disposent pas encore (consommation et répression des fraudes, contrôle vétérinaire), créer des échelons supra-régionaux ;

- organiser au niveau interrégional les mutualisations de certaines fonctions supports et l'appui aux services déconcentrés.

Adapter la présence territoriale de l'État à l'échelon infra-départemental

- de manière générale, adapter l'organisation des services de l'État à la réalité des territoires, des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale qui les structurent ;

- reprendre l'adaptation du réseau territorial de la DGFiP ;

- renforcer la présence de Pôle emploi dans les quartiers urbains sensibles et adapter la carte des antennes à l'évolution de la demande d'emploi[2].

Renforcer le pilotage stratégique des services et des opérateurs

- unifier le pilotage central lorsqu'interviennent, dans une même politique publique, des services territoriaux d'une agence et des services déconcentrés (notamment ADEME et DREAL) ;

- créer des comités nationaux de pilotage lorsque des directions régionales concourant à une même politique publique dépendent de plusieurs structures centrales ;

- assurer, dans le pilotage national des ARS, la prise en compte des sujets de sécurité sanitaire traités par les agences et les divers ministères concernés et affirmer leur rôle dans la gestion du risque y compris à l'égard de l'assurance maladie ;

- organiser le pilotage des délégués régionaux à la recherche et à la technologie.

Créer les conditions d'un fonctionnement efficace

Il est indispensable d'organiser un pilotage plus efficace des administrations centrales, et d'ordonner leurs instructions. Par ailleurs, l'organisation financière et les modes de gestion doivent être revus. En outre, l'État doit à la fois valoriser le potentiel des ressources humaines (par une répartition optimisée

[2] Cf.recommandation 3 du rapport précité de la Cour sur la politique de la ville.

Orientations et recommandations

sur le territoire et dans une logique prévisionnelle) et moderniser les moyens de fonctionnement et les modes d'action *via* les nouvelles technologies de l'information. Enfin, l'efficience de l'organisation doit être renforcée par les mutualisations.

Moderniser et simplifier la gestion des ressources humaines

Pour permettre une anticipation de la gestion et des besoins :

- diffuser aux services les plafonds d'emplois découlant du budget triennal ;
- mettre en œuvre une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Pour faciliter la mobilité des agents :

- définir des modalités de gestion des ressources humaines permettant de pourvoir les postes dans les zones peu attractives ;
- accroître la place du critère de mobilité dans la construction des régimes indemnitaires et dans le déroulement des carrières ;
- créer une filière administrative interministérielle et, dans les autres domaines, alléger la gestion statutaire par la réduction du nombre de corps ;
- fixer un objectif rapproché et définir les moyens pour la résorption des sureffectifs et sous-effectifs.

Accélérer le développement homogène des systèmes d'information et renforcer l'e-administration

- donner au secrétariat général du gouvernement (DISIC) les moyens d'exercer son rôle de pilotage en matière de systèmes d'information, visant à favoriser leur interopérabilité ;
- substituer aux démarches multiservices le système des plateformes internet, partagées ou partenariales, pour améliorer et simplifier les services aux usagers ;
- développer toutes les formes de communication numérique comme nouveau moyen de proximité et de simplification des échanges (toutes les attestations administratives).

Simplifier la gestion financière et comptable des services déconcentrés et faciliter la connaissance territoriale des interventions de l'État

- diminuer le nombre de budgets opérationnels de programme gérés par les services déconcentrés ;
- créer un programme « conduite des politiques territoriales de l'État ».