

N° 181

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 décembre 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
relatif à l'évolution des missions assurées par les services déconcentrés de
l'État au profit des collectivités territoriales,

Par Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT et M. Éric DOLIGÉ,

Sénateurs.

(1) La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, président ; MM. Christian Favier, François Grosdidier, Charles Guené, Georges Labazée, Joël Labbé, Antoine Lefèvre, Jacques Mézard, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Rémy Pointereau, René Vandierendonck, vice-présidents ; Mme Caroline Cayeux, MM. Philippe Dallier et Marc Daunis, secrétaires ; MM. François Bonhomme, François Calvet, Luc Carvounas, Bernard Delcros, Michel Delebarre, Éric Doligé, Vincent Eblé, Jean-Marc Gabouty, Mmes Françoise Gatel, Éliane Giraud, MM. Jean-François Husson, Dominique de Legge, Michel Le Scouarnec, Christian Manable, Jean Louis Masson, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Alain Richard, Mmes Patricia Schillinger, Nelly Tocqueville, Catherine Troendlé et M. Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS	9
DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES EN CONSTANTE RECOMPOSITION	13
I. UN CONTEXTE DE RÉFORMES INCESSANTES	13
A. DES RÉFORMES CONTINUELLES	14
B. DES RÉFORMES GÉNÉRALISÉES	18
C. DES RÉFORMES MAL ARTICULÉES	21
II. UN DISCOURS QUI SE NUANCE, UNE RÉALITÉ QUI INTERROGE	21
A. UN OBJECTIF PRÉGNANT DE MODÉRATION BUDGÉTAIRE.....	22
B. UNE ASSOCIATION INSUFFISANTE DES ACTEURS DE TERRAIN	25
III. DES RÉSULTATS MITIGÉS DANS LES TERRITOIRES	28
A. LES ÉVOLUTIONS.....	28
B. ...ET LEURS COROLLAIRES.....	31
QUELQUES INFLEXIONS MÉRITOIRES MAIS INCERTAINES EN DIRECTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	35
I. UNE ORGANISATION DE PROXIMITÉ ?	35
A. UN OBJECTIF D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL.....	36
B. DES FORMULES DE MAINTIEN DE SERVICES DE PROXIMITÉ	38
C. L’AFFIRMATION DES POUVOIRS DES PRÉFETS.....	40
II. DES MISSIONS PRÉSERVÉES ?	43
A. LA PRIORISATION DES MISSIONS	43
B. UNE RÉÉVALUATION DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ ?	45
C. UN RENOUVEAU DE L’INGÉNIERIE TERRITORIALE ?	48

III. DES RELATIONS SIMPLIFIÉES ?	52
A. UNE INTERPRÉTATION FACILITATRICE DES NORMES	53
B. PLUSIEURS EXERCICES DE SIMPLIFICATION DES NORMES	54
TROIS OBSTACLES PERSISTANTS À L'EFFICACITÉ DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES DANS LEURS RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS.....	59
I. L'INSUFFISANTE COHÉRENCE DE L'ÉTAT DÉCONCENTRÉ.....	59
A. LA COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE	59
B. LA NÉCESSITÉ D'UN ENSEMBLIER.....	62
II. LES DOUBLONS.....	64
A. UN ÉTAT DÉCONCENTRÉ ARC-BOUTÉ SUR SA MISSION	64
B. LA RÉALITÉ DES DOUBLONS	66
III. L'ÉLOIGNEMENT-DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT.....	67
A. L'ÉLOIGNEMENT	67
B. LE DÉSENGAGEMENT	69
MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS ET AUX ATTENTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	71
I. LE JUSTE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	71
A. PAS DE POLITIQUE PUBLIQUE EFFICACE DANS LES TERRITOIRES SANS L'IMPLICATION ACTIVE DES COLLECTIVITÉS	71
B. PAS D'IMPLICATION EFFICACE DES COLLECTIVITÉS SANS PRISE EN COMPTE DE LEURS ATTENTES	73
II. CINQ AXES DE PROGRESSION.....	75
A. ASSURER LA COHÉRENCE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT	75
B. MAINTENIR LA PROXIMITÉ DE L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	77
C. DONNER AUX COLLECTIVITÉS LES MOYENS DE SURMONTER LA COMPLEXITÉ DE L'ORGANISATION ET DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES	80
D. RECENTRER L'ACTION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES STRICTEMENT ÉTATIQUES.....	82

E. RENFORCER LA COHÉRENCE ET LA DIMENSION FACILITATRICE DE L'ACTION DE L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE EN DIRECTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	84
ANNEXE 1 : TABLE RONDE DES ÉLUS LOCAUX	87
ANNEXE 2 : EXAMEN DU RAPPORT EN DÉLÉGATION	105
ANNEXE 3 : INTERVENTION DE M. ALAIN LAMBERT, PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ORNE, PRÉSIDENT DU CNEN.....	123
ANNEXE 4 : RÉPONSES À LA CONSULTATION.....	127
ANNEXE 5 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	147

AVANT-PROPOS

En décidant d'élaborer un rapport d'information sur les relations entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales, votre délégation a souhaité combler une lacune.

La réforme des administrations déconcentrées de l'État est suivie de près par l'ensemble des inspections générales, et de nombreuses études lui sont consacrées, mais les collectivités sont rarement interrogées. En effet, depuis la publication, en juin 2011, du rapport d'information de la Mission commune d'information du Sénat sur la révision générale des politiques publiques (RGPP), et à l'exception des rapports publiés annuellement par les commissions des Lois et des Finances dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances, aucune analyse globale de la situation n'a été entreprise à partir du point de vue spécifique des collectivités.

Le rapport de 2011 précité avait mis en évidence le fait que les collectivités territoriales sont directement confrontées aux conséquences de la réorganisation administrative de l'État.

Depuis lors, les réformes ont été poursuivies à un rythme soutenu, c'est pourquoi il était devenu indispensable de réinterroger les collectivités, de rassembler leurs attentes, de proposer des réponses à leurs questionnements.

C'est l'objet du présent rapport, qui s'inscrit pleinement dans la mission d'évaluation des politiques publiques confiée à votre délégation. En complément des travaux que conduit parallèlement la Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale, mise en place par la commission des Lois et dont le champ est plus diversifié, il présente un panorama large et documenté des relations actuelles entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales.

Pour élaborer ce panorama, les rapporteurs de votre délégation ont en effet réalisé vingt auditions, dont deux sous la forme de tables rondes. Ils ont ainsi rencontré quelque 70 personnes : élus locaux, organisations syndicales, administrations centrales et déconcentrées, membres des inspections générales de l'État ayant travaillé sur le sujet. Ils se sont aussi appuyés sur les témoignages des acteurs de terrain rencontrés au cours de deux déplacements, l'un à Orléans et l'autre à Limoges.

Enfin, ils ont consulté les élus locaux par Internet. En un mois, 4 500 contributions sont parvenues, dont 57 % provenant de maires. Ces contributions ont permis à vos rapporteurs d'acquérir une connaissance fine de l'incidence des réformes des services déconcentrés sur les collectivités territoriales, des difficultés que ces dernières rencontrent ou anticipent, et de leurs attentes à l'égard de l'État et de ses services.



Le QRcode et le lien Internet ci-après permettent d'accéder à la vidéo du déplacement des rapporteurs à Orléans le 7 novembre 2016.

http://videos.senat.fr/video.245207_582c74f194f74.%5Breportage%5D-services-deconcentres-de-l-etat--les-collectivites-territoriales-s-adaptent

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

A. ASSURER L'UNICITÉ DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

1. Consolider l'autorité du préfet sur l'ensemble des directions régionales ; veiller à l'inscription des services non placés sous sa dépendance hiérarchique (rectorats, DRFIP) ainsi que des entités régionales des agences de l'État (ADEME, AFITF, ANAH, agences de l'eau, ARS, ANRU), dans la logique de coordination par lui de l'ensemble des moyens de l'État dans la région.
2. Instaurer une durée minimum d'affectation pour les préfets, qui devrait être de trois ans ; remettre aux préfets, au moment de leur désignation, une lettre de mission signée du Premier ministre, fixant leurs priorités et les conditions d'exercice de leur mandat.
3. Au moins dans les régions fusionnées, établir au chef-lieu de région un état-major régional composé des directeurs régionaux, recteurs, directeurs généraux de l'agence régionale de santé, assistant le préfet de région dans sa mission de pilotage et de mise en cohérence de l'action de l'État.
4. Renforcer sous l'autorité des préfets la coordination des directions départementales interministérielles (DDI) entre elles.

B. MAINTENIR LA PROXIMITÉ DE L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

5. Consolider les DDI les plus fragilisées.
6. Accorder une attention spéciale aux besoins des départements les moins bien munis ou dans lesquels des besoins spécifiques sont identifiés (seuil de 500 000 habitants, cas des départements peu peuplés à forte fréquentation touristique, des départements de montagne à besoins spécifiques).
7. Pérenniser l'organisation multi-sites des services déconcentrés, tout en veillant à prévenir le surcroît de complexité administrative résultant de la relative dispersion des services.
8. Promouvoir une réflexion territorialisée sur les projets de rationalisation d'implantation des services de l'État afin d'éviter les fermetures simultanées de plusieurs services dans une même collectivité.

9. Mobiliser les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public dans un objectif d'équilibre territorial dans l'accès aux services.
10. Généraliser les maisons de services au public dans chaque intercommunalité en espace rural. Élaborer un guide des bonnes pratiques.
11. Expérimenter la possibilité que le secrétaire général de la préfecture de région devienne préfet du département chef-lieu tout en étant accompagné d'un adjoint sous-préfet territorial chargé de la ville-centre.
12. S'assurer que le sous-préfet de la ville-centre assure complètement, parallèlement aux tâches qu'il exerce au titre de la préfecture, sa mission d'appui aux communes rurales présentes dans son arrondissement.
13. Dans les grandes régions, maintenir et restaurer si nécessaire le dialogue des directions régionales déconcentrées avec les conseils régionaux.
14. Pérenniser et développer le dispositif AIDER et valoriser son retour d'expérience dans toute la mesure du possible.
15. S'assurer que la dématérialisation des actes et le recours aux téléprocédures n'entraînent pas un coût supplémentaire pour les petites collectivités et tiennent compte de l'inégale couverture du territoire par le haut débit.

C. DONNER AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES LES MOYENS DE SURMONTER LA COMPLEXITÉ DE L'ORGANISATION ET DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES

16. Conforter l'échelon départemental comme périmètre effectif de mise en œuvre des politiques publiques en renforçant l'autorité des préfets sur les DDI et en consolidant la mission de coordination qu'il exerce à l'égard des agences de l'État.
17. Développer, sous le pilotage du préfet de département ou de son représentant désigné projet par projet, un mode d'organisation transversal et intégré pour lancer et mettre en œuvre les projets des collectivités territoriales.
18. Désigner un référent généraliste, qui peut généralement être le sous-préfet, chargé de piloter le montage du dossier ou, en « *front office* », de jouer au départ du projet le rôle de courroie de transmission en orientant la ou les collectivités intéressées vers les ressources en ingénierie appropriées.

-
19. Développer la méthode des procédures uniques d'autorisation en s'inspirant du « permis environnemental unique ».
 20. Encadrer dans des délais préfixés les réponses administratives à des demandes collectives (engagements qualitatifs), prévoir que toutes les préfetures devront être couvertes par des engagements qualitatifs.
 21. Tester l'élargissement de la technique du « rescrit » qui offre un cadre juridique stable pour la mise en œuvre d'un projet.
 22. Favoriser la contractualisation (contrats de ruralité, contrats de ville) dans des conditions équitables pour l'ensemble des collectivités susceptibles d'en bénéficier.

D. RECENTRER L'ACTION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES STRICTEMENT ÉTATIQUES

23. Rendre impérative une vraie concertation nationale préalable avec les associations d'élus locaux avant tout lancement de politique ministérielle se chevauchant avec des compétences décentralisées.
24. Recentrer l'État sur ses missions régaliennes et engager l'extinction des doublons en prévoyant la reprise par les collectivités territoriales des services déconcentrés en charge de politiques essentiellement décentralisées telles que la partie du social transférée aux départements, la culture, le sport.
25. Achever la décentralisation de certaines compétences en opérant les transferts de personnels correspondant.
26. Compenser véritablement le coût des politiques d'État dont la mise en œuvre est confiée aux collectivités.

E. RENFORCER LA COHÉRENCE ET LA DIMENSION FACILITATRICE DE L'ACTION DE L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE EN DIRECTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

27. Mieux articuler les procédures d'octroi de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) avec les procédures correspondantes départementales et régionales.
28. Associer les élus locaux à l'élaboration des réformes de l'administration déconcentrée.
29. Stabiliser l'administration déconcentrée ; tout au moins, enserrer dans des délais raisonnables la réalisation des réformes.
30. Accorder au préfet de département le pouvoir d'adapter certains éléments non cruciaux du droit en vigueur afin de faciliter la réalisation de projets d'utilité générale.

31. Sécuriser sur le plan contentieux la mise en œuvre des projets portés par les collectivités territoriales en élargissant la possibilité donnée au juge administratif de ne pas prononcer l'annulation d'un acte administratif affecté d'une illégalité mineure au regard de son intérêt économique et social.
32. Orienter le contrôle de légalité, en amont de la prise de décision des collectivités, vers l'offre d'avis et de conseil sur les procédures et sur le droit applicables.
33. Créer des indicateurs permettant de rendre compte de la montée en puissance de l'activité de conseil dispensée notamment dans le cadre du contrôle de légalité.
34. Renforcer l'efficacité des ressources humaines affectées au contrôle de légalité et au conseil (soclage des effectifs, repyramidage).
35. Pérenniser la capacité d'expertise des administrations.

DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES EN CONSTANTE RECOMPOSITION

Depuis le début des années 2000, **les services déconcentrés de l'État sont confrontés à une succession de réformes**, qui remettent périodiquement en question leurs modalités d'organisation, leurs priorités d'action et leurs moyens matériel et humain.

Si les finalités poursuivies par ces réformes, et les méthodes mobilisées pour leur élaboration et leur mise en œuvre, sont parfois différentes ou, à tout le moins, présentées différemment, **les associations d'élus locaux et les syndicats des personnels déconcentrés auditionnés par vos rapporteurs s'accordent sur un constat : les réformes engagées poursuivent prioritairement un objectif de modération budgétaire, et associent insuffisamment les acteurs de terrain.**

Bien que des évolutions positives aient pu être accomplies, dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une plus grande pertinence de l'action des services de l'État dans nos territoires, **il résulte du « zèle réformiste » qui sévit depuis au moins une décennie dans l'administration déconcentrée un sentiment d'exaspération chez les élus, et d'épuisement chez les personnels.**

I. UN CONTEXTE DE RÉFORMES INCESSANTES

Les travaux de vos rapporteurs interviennent dans un contexte de désorganisation des services déconcentrés, imputable à l'accumulation, ces dernières années, de réformes tout à la fois continues, généralisées et mal articulées les unes avec les autres.

Ces réformes sont continues dans le temps, puisque la réorganisation des services déconcentrés de l'État a été amorcée en 2008 avec la Réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate), lancée dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), puis s'est poursuivie depuis 2012 avec la Modernisation de l'action publique (MAP), qui comprend notamment une revue des missions de l'administration territoriale de l'État.

Elles sont généralisées dans l'espace, aucun échelon territorial – de la circonscription régionale à l'arrondissement en passant par l'échelon départemental – n'échappant à la redéfinition des services déconcentrés de l'État. En témoignent les annonces successives de la réorganisation des services régionaux en 2014, du Plan préfetures nouvelle génération en 2015, et de la révision de la carte des arrondissements en 2016.

Elles sont enfin assez mal articulées les unes avec les autres, dans la mesure où les territoires sont non seulement touchés par les réorganisations des services déconcentrés évoquées ci-dessus, mais aussi par les rationalisations, conduites de surcroît selon une « *logique des silos* », des implantations

territoriales d'autres services publics (gendarmeries, écoles, hôpitaux, tribunaux, trésoreries, sites de défense notamment).

A. DES RÉFORMES CONTINUELLES

Relancée par la Réate en 2008, la réforme des services déconcentrés s'est poursuivie avec la MAP depuis 2012.

1. La Réforme de l'administration territoriale de l'État

Initiée le cadre de la RGPP, la Réate a consisté en une réorganisation des services déconcentrés régionaux et départementaux, ainsi qu'en un renforcement de l'autorité des préfets de région et de département.

Les services régionaux ont été ramenés au nombre de 8, contre une vingtaine auparavant (Direction régionale des finances publiques - DRFIP, Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi - DIRECCTE, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement - DREAL, Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale - DRJSCS, Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt - DRAAF, Direction régionale des affaires culturelles - DRAC, Agence régionale de santé, Rectorat).

Les services départementaux ont été réorganisés autour de 2 à 3 directions départementales interministérielles (DDI), selon les départements (Direction départementale des territoires - DDT, Direction départementale de la cohésion sociale - DDCS, Direction départementale de la protection des populations - DDPP, la première direction prenant le nom de Direction départementale des territoires et de la mer - DDTM - dans les départements littoraux, et les deux dernières étant réunies en une Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations - DCSPP - dans les départements de moins de 400 000 habitants).

En outre, le préfet de région est devenu responsable de l'exécution des politiques publiques dans la région, et a reçu un pouvoir d'instruction sur le préfet de département et un droit d'évocation de certaines des compétences de ce dernier.

Parmi les missions des services déconcentrés, le contrôle de légalité a été centralisé en préfecture, et recentré sur des secteurs prioritaires.

2. La Modernisation de l'action publique

Succédant à la RGPP, la MAP comporte un volet relatif aux services déconcentrés.

a) De la stabilisation... à la réorganisation

Les premières actions du Gouvernement issu des élections législatives de 2012 à l'égard des services déconcentrés ont été notamment de constituer un groupe de travail interministériel, piloté par le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP), et de confier à Jean-Marc Rebière et à Jean-Pierre Weiss un rapport portant sur la stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État.

Sur cette base, plusieurs séries de mesures ont été adoptées par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP). Réuni à quatre reprises de 2012 à 2013, le CIMAP a donné une suite concrète et opérationnelle aux propositions du groupe de travail et du rapport précités, respectivement les 2 et 17 avril 2013.

Vos rapporteurs observent que la MAP avait pour objectif initial la stabilisation de l'organisation territoriale de l'État, l'essentiel des évolutions alors engagées portant sur les modalités d'exercice pratiques des compétences des services déconcentrés.

Pour preuve, le relevé de décisions du CIMAP du 17 juillet 2013 indiquait : « *Le Gouvernement a fait le choix de concentrer désormais les énergies sur la rénovation des modalités de pilotage et de fonctionnement de l'administration déconcentrée, plutôt que de lancer une nouvelle réorganisation alors que les précédentes se sont révélées brutales et n'ont pas été assimilées.* »

La décision n° 33 précisait même que : « *Le Gouvernement n'engage pas de nouvelle réorganisation, et assure la stabilité des services existants (départementaux et régionaux) pour concentrer les énergies sur la modernisation du pilotage et l'amélioration concrète du fonctionnement de l'administration déconcentrée.* »

Ironie de l'histoire, à peine un an plus tard, ce sage objectif de stabilisation passait au second plan, au profit de réformes nettement plus ambitieuses...

Dans l'intervalle, en effet, la nouvelle donne territoriale avait rendu plus pressante la réorganisation des services déconcentrés, sans compter la nécessité, dans un contexte de crise persistante, de réduire les dépenses publiques et de soutenir la compétitivité des territoires.

D'une part, **la réforme de la carte des régions,** consécutive à la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (article 1), **avait justifié l'évolution des services régionaux, et reposé la question du devenir des services départementaux.**

D'autre part, **la montée en puissance des métropoles,** permise par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MATPAM) (titre II), **ainsi que la constitution de groupements de communes d'au moins 15 000 habitants,** portée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation

territoriale de la République (NOTRe) (article 33), **avaient mis en lumière les faiblesses de l'organisation des services infra-départementaux.**

b) Les 8 chantiers de la réforme de l'État

C'est dans ce contexte qu'a été lancée, par le Conseil des ministres du 2 juillet 2014, « une nouvelle étape de la réforme de l'État [...] menée de manière complémentaire et dans le même calendrier que la réforme territoriale ».

Sa mise en œuvre a été confiée au ministre de l'Intérieur, en lien avec le secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification.

Huit chantiers prioritaires ont ainsi été définis :

- l'élaboration d'une revue des missions de l'administration territoriale de l'État ;
- la rénovation de la charte de la déconcentration ;
- la mise en place d'une gestion modernisée et déconcentrée des ressources humaines ;
- le renforcement des marges de manœuvre budgétaire des gestionnaires locaux ;
- la définition d'une nouvelle carte des services publics au niveau infra-départemental ;
- le renforcement du rôle des préfets, délégués territoriaux des établissements publics de l'État ;
- la relance et la poursuite de la mutualisation des fonctions support ;
- et la simplification du fonctionnement des instances consultatives.

c) Les 45 engagements de la revue des missions

Dans le cadre de la revue des missions, **45 engagements ont été pris, dont certains concernent directement les collectivités territoriales**, tels que :

- moderniser les missions de délivrance des titres (mesure 1) ;
- dématérialiser les actes soumis à transmission et, notamment pour les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants, systématiser la transmission dématérialisée des actes soumis au contrôle (mesure 8) ;
- tenir compte de la récurrence des irrégularités constatées pour, le cas échéant, alléger la fréquence des contrôles sur les actes de certaines collectivités engagées dans des démarches d'autocontrôle (mesure 9) ;
- réduire par bloc homogène d'actes la liste des actes transmissibles (mesure 10) ;
- renforcer et améliorer le conseil aux plus petites collectivités dans les domaines juridiques les plus complexes (mesure 11) ;

- ou redéfinir la stratégie et le niveau d'intervention des services de l'État en matière d'ingénierie territoriale, permettant d'offrir une prestation adaptée à la nature du projet (mesure 25).

d) Quelques exemples de réalisations notables

Ces chantiers et ces engagements, dont la mise en œuvre est toujours en cours, ont d'ores et déjà abouti à **quelques réalisations notables**, parmi les suivantes :

- **une circulaire du 4 décembre 2013** a fait du préfet de région le responsable de budget opérationnel de programme (BOP) pour les services territoriaux placés sous son autorité ;

- **un décret du 7 mai 2015** a remplacé la charte de la déconcentration, datant de 1992, par une nouvelle. Cette charte, qui consacre l'échelon régional comme niveau de « *conduite d'actions de modernisation des services déconcentrés* » et de « *définition du cadre stratégique de la politique immobilière des services déconcentrés* », dote le préfet de région de la faculté de déroger aux règles relatives à l'organisation des services déconcentrés et à la répartition des missions entre ces services, notamment pour tenir compte des spécificités locales, et affirme les pouvoirs des préfets à l'égard des opérateurs de l'État et en matière de mutualisation ;

- **une directive nationale d'orientation (DNO) des préfetures et sous-préfetures 2016-2018** a été publiée. Elle a notamment pour objet de préciser les modalités d'application du Plan préfetures nouvelle génération, qui vise à moderniser l'activité de délivrance des titres des préfetures pour conforter leurs missions régaliennes, dont l'expertise juridique et le contrôle de légalité ;

- **une directive nationale d'orientation (DNO) interministérielle sur l'ingénierie d'État dans les territoires 2016-2018** a été prise. Elle assigne à l'État un rôle d'expertise, d'incitation et de facilitation dans ce domaine, et précise les fonctions de ses représentants : le préfet de région est chargé de mener des missions de pilotage et d'animation notamment, le préfet de département d'organiser l'action des services de l'État de manière à faciliter la conception et la mise en œuvre des projets, et le sous-préfet de concourir à la détection et à l'accompagnement des projets.

B. DES RÉFORMES GÉNÉRALISÉES

Dans le cadre de la MAP, des réformes ont été annoncées à l'échelle de toutes les circonscriptions administratives.

1. La réforme des services régionaux

Tirant les conséquences de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, **l'État a réorganisé ses services régionaux afin de faire coïncider la carte des circonscriptions régionales avec celle des nouvelles régions.**

À cette fin, Jean-Luc Nevache a été désigné coordonnateur national de la réforme des services déconcentrés de l'État dans le cadre de la nouvelle carte régionale.

Ainsi, dans les 7 régions fusionnées, **le nombre de services régionaux est passé de 144 à 63.** Corrélativement, 9 postes de préfets de région ou de directeurs généraux d'agences régionales de santé, ainsi que 63 postes de directeurs régionaux ont été supprimés.

Par ailleurs, **les services interrégionaux** (zones de défense, gendarmeries, douanes, protection judiciaire de la jeunesse) **et les opérateurs de l'État** (Pôle emploi, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, chambres consulaires) **ont révisé leur périmètre de compétence.**

Dans l'Éducation nationale enfin, **des recteurs de région académique ont été désignés.**

2. La réforme des services départementaux

Les missions des services départementaux doivent être revues, dans le cadre du Plan préfetures nouvelle génération, et leurs moyens renforcés, consécutivement au Conseil des ministres du 31 juillet 2015.

a) Le Plan préfetures nouvelle génération

Présenté par le ministre de l'Intérieur lors du comité technique spécial des préfetures le 9 juin 2015, **le Plan préfetures nouvelle génération a pour objet la réduction de l'activité de « guichet » des préfetures, afin de recentrer leur activité sur des missions identifiées comme prioritaires.**

Les modalités de délivrance des titres (passeports et cartes nationales d'identité - CNI, permis de conduire, systèmes d'immatriculation des véhicules - SIV) **vont être modernisées**, dans un souci de simplification des démarches, de réduction des coûts, de sécurisation des titres et de lutte contre la fraude.

Selon les éléments indiqués par le ministère de l'Intérieur, les demandes pourront être effectuées dans certaines mairies¹ (pour les CNI), à domicile ou dans une auto-école (pour les permis de conduire), à domicile ou *via* un prestataire externe (pour les SIV).

Leur instruction sera confiée à une quarantaine de **centres de ressources et d'expertise des titres (CERT)**.

Les effectifs ainsi dégagés dans le réseau préfectoral seront redéployés sur **quatre missions prioritaires** :

- **la lutte contre la fraude documentaire**, avec la désignation d'un correspondant fraude par préfecture ;

- **la gestion locale des crises**, à travers la création d'un service ou d'une direction des sécurités ;

- **l'expertise juridique et le contrôle de légalité**. Sont ainsi prévus la création de huit pôles d'appui juridiques aux préfectures dans quatre domaines (police administrative et sécurité routière, ressources humaines, contrats et marchés publics, concours de la force publique et responsabilité de l'État), et le renforcement du Pôle interministériel d'appui au contrôle de légalité (PIACL) sur deux points (contrôle budgétaire et sujets complexes) ;

- **la coordination territoriale des politiques publiques**, *via* la mise en place d'une structure de coordination par département dans quatre domaines (économie et emploi, aménagement du territoire et urbanisme, environnement et cohésion sociale).

Ces orientations ont été traduites dans la **directive nationale d'orientation (DNO) des préfectures et sous-préfectures 2016-2018**, et une **circulaire du 8 juillet 2016**. La directive prévoit notamment un plan de requalification des carrières, afin d'accompagner la redéfinition des missions du réseau préfectoral. Ce plan doit ainsi faire passer, d'ici 2020, la proportion des agents de catégorie A de 18 à 23%, ceux de catégorie B de 29 à 35% et ceux de catégorie C de 53 à 42%.

b) Les annonces en faveur de l'État départemental

Au-delà du cas du réseau préfectoral, l'État a souhaité plus largement « *conforter l'État départemental dans la mise en œuvre des politiques publiques* ».

À l'issue du Conseil des ministres du 31 juillet 2015, 5 décisions ont été annoncées en ce sens, afin de renforcer :

- **les directions départementales**, avec le réexamen du partage de compétences entre les directions départementales des territoires (DDT) et des

¹ Les demandes devront être faites par les usagers auprès des communes actuellement équipées de dispositifs de recueil pour la délivrance des passeports biométriques, une pré-demande en ligne devant être effectuée à domicile, éventuellement en lien avec la commune de résidence pour les usagers rencontrant des difficultés de connexion. Une plateforme mobile sera mise à la disposition des personnes dans l'incapacité de se déplacer.

directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;

- **les politiques de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale**, avec le regroupement de la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et de la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du département chef-lieu dans 8 régions ;

- **l'action culturelle**, un conseiller devant être nommé dans les 40 départements les plus peuplés ;

- **les directions départementales interministérielles**, les réductions d'effectifs des personnels déconcentrés devant être ciblées aux deux tiers sur les échelons régionaux, à compter de 2016 ;

- **et la visibilité des services départementaux de l'État**, dont les intitulés doivent être rationalisés.

3. La réforme des services infra-départementaux

Véritable serpent de mer, la reconfiguration des services infra-départementaux est à l'agenda, avec l'adaptation des arrondissements et la promotion des maisons de l'État ou des maisons de services au public.

a) La révision de la carte des arrondissements

Après avoir élaboré une typologie des arrondissements et réorganisé certaines sous-préfectures en 2013, le ministère de l'Intérieur s'est engagé dans une révision de la carte des arrondissements, dans le but notamment d'adapter ces derniers aux périmètres des nouvelles intercommunalités.

Par une **instruction du 16 février 2016**, le ministre de l'Intérieur a ainsi demandé aux préfets d'élaborer un projet territorial en concertation avec les élus locaux et les syndicats de personnels.

À l'occasion d'**un discours le 16 septembre dernier**, il a annoncé l'adaptation de 249 arrondissements sur 335, 72 départements étant concernés.

b) L'essor des maisons de l'État et des maisons de services au public

Dans le même temps, **sont développées les maisons de l'État et les maisons de services au public**. Il s'agit de formules de maintien de services de proximité, ces services relevant, dans le premier cas, de l'État et, dans le second, de l'État mais aussi de collectivités territoriales, d'opérateurs ou d'entreprises de service public, et d'organismes de Sécurité sociale notamment.

Sur ce point, il est à noter que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a constitué un signal fort en direction de l'accès aux services publics. En effet, cette loi est venue créer sous cette dénomination les maisons de services au public (article 100), et prévoir l'élaboration conjointe par le préfet de département et le

président du conseil départemental d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP) (article 98).

C. DES RÉFORMES MAL ARTICULÉES

Au-delà des réorganisations des services déconcentrés rappelées ci-dessus, **les territoires ont aussi été touchés par les rationalisations des autres cartes des services publics**, comme les forces de police et de gendarmerie, les écoles, les hôpitaux, les tribunaux, les trésoreries ou les sites de défense.

La plupart de ces réformes ont été conduites isolément par chaque ministère, selon une « logique des silos ».

Les résultats apportés par les 4 500 élus locaux ayant participé à la consultation en ligne lancée par vos rapporteurs témoignent de l'empilement de ces réformes, souvent mal articulées les unes aux autres.

Pour preuve, **61,7% des élus locaux interrogés ont indiqué que leurs communes ou leurs établissements ont été touchés par au moins une réforme des implantations territoriales de l'État.**

Les répondants ont précisé qu'ils s'agissait en l'espèce des réformes des gendarmeries (14,6%), des services déconcentrés régionaux (13,9%), des hôpitaux (7,9%), des sous-préfectures (7,4%), des écoles (6,4%), des tribunaux (5,6%) ou des sites de défense (2,5%).

II. UN DISCOURS QUI SE NUANCE, UNE RÉALITÉ QUI INTERROGE

Vos rapporteurs retiennent de leurs échanges avec les représentants de l'État une volonté affichée de réformer différemment les services déconcentrés.

Tout d'abord, **les objectifs poursuivis sont annoncés comme plus qualitatifs que quantitatifs**, l'accent étant mis sur la priorisation des missions plutôt que sur la réduction des effectifs.

Plus encore, **la méthode est présentée comme davantage participative**, les agents de l'État et, dans une moindre mesure, les collectivités territoriales devant être associés autant que possible.

Si ces intentions sont louables, les associations d'élus locaux et les syndicats auditionnés par vos rapporteurs estiment qu'elles sont néanmoins contredites par les faits : **l'objectif de modération budgétaire reste prégnant, et l'association des acteurs de terrain insuffisante.**

A. UN OBJECTIF PRÉGNANT DE MODÉRATION BUDGÉTAIRE

1. Le discours des représentants de l'État

Selon les représentants de l'État auditionnés par vos rapporteurs, **les réformes en cours des services déconcentrés poursuivraient un objectif quelque peu différent des précédentes.**

Schématiquement, à **une logique essentiellement quantitative et centrée sur la baisse des effectifs**, promue par la Réate, **aurait succédé une logique davantage qualitative et destinée à prioriser les missions**, dans le cadre de la MAP.

Au cours de son audition par vos rapporteurs, Denis Robin, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, a ainsi indiqué que **la réorganisation de l'administration territoriale de l'État a connu deux phases distinctes, dont il a pointé les similitudes et les différences.**

Le secrétaire général a tout d'abord rappelé que *« la première phase, la Revue générale des politiques publiques (RGPP), débute en 2008, avec une pression budgétaire importante sur l'ensemble de l'administration de l'État, et notamment sur les réseaux territoriaux. À titre d'exemple, de 2009 à 2015, le réseau des préfetures et des sous-préfetures a perdu plus de 3200 emplois. »*

Il a poursuivi ainsi : *« La deuxième phase s'amorce avec la revue des missions, qui a elle aussi un objectif d'efficience des services de l'État ; cependant, elle n'est plus conduite selon une logique quantitative, mais plutôt qualitative. Lors de la revue des missions, on a demandé à chaque ministère de regarder, parmi les missions exercées par ses réseaux territoriaux, celles qui pouvaient être supprimées, transférées ou regroupées, ou exercées autrement. Il n'y a eu quasiment aucune réforme relevant de la première catégorie, c'est-à-dire d'un abandon pur et simple de missions. »*

C'est cette même logique de priorisation des missions qui aurait présidé au Plan préfetures nouvelle génération, le ministère de l'Intérieur ayant souhaité mettre un terme à *« la logique du rabet »*, consistant à contraindre, d'année en année, les moyens du réseau préfectoral pour identifier et renforcer des missions jugées prioritaires.

Les propos tenus à vos rapporteurs par Stanislas Bourron, directeur des ressources humaines du ministère de l'Intérieur, en attestent : *« Après des années pendant lesquelles il a fallu « rendre » des postes, le ministère de l'Intérieur s'est demandé s'il était encore tenable, pour assurer des missions vitales et d'avenir qui sont demandées par nos partenaires locaux, de continuer la logique du rabet. La réponse a été négative. Il fallait trouver une solution différente, en s'interrogeant sur les missions menées. C'est la logique du Plan préfetures nouvelle génération. »*

2. Les retours d'expérience des acteurs de terrain

Vos rapporteurs ont pris connaissance, avec un certain intérêt, de la tentative de priorisation des missions engagées par l'État, et notamment par le ministère de l'Intérieur.

Ils estiment qu'il est encore trop tôt pour apprécier l'incidence concrète de ces orientations sur nos territoires.

Cependant, ils relèvent que la plupart des associations d'élus locaux et des syndicats auditionnés par eux ne partagent pas le point de vue des représentants de l'État : **pour les acteurs de terrain, la modération budgétaire demeure l'aiguillon des réformes.**

a) Le point de vue des associations d'élus locaux

Il ressort de la table ronde à laquelle vos rapporteurs ont convié les principales associations d'élus locaux que **les services déconcentrés, de plus en plus contraints matériellement par les réformes, peinent à exercer leurs missions auprès des collectivités territoriales, et tendent à transférer leurs responsabilités vers ces dernières.**

Certaines associations s'inquiètent de la diminution des moyens des services déconcentrés, qui pénalise au premier chef leur fonction de conseil.

À titre d'exemple, Rachelle Paillard, membre du comité directeur de l'Association des maires de France (AMF) a indiqué que « *l'État n'a plus les moyens d'exercer son rôle de conseil quand des réformes régulières et incessantes conduisent à un transfert de responsabilités vers les élus locaux* ».

Dans le même ordre d'idées, Loïc Cauret, président délégué de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) a affirmé que « *l'État cherche à diminuer ses moyens sur les territoires et à réduire sa fonction de conseil, qui a quasiment disparu.* »

Dans ce contexte, **plusieurs associations se sont montrées préoccupées par les reports de charge.**

C'est notamment le cas de Villes de France qui, dans une contribution écrite adressée à vos rapporteurs, a relevé : « *Il existe clairement un report de charge administrative dans un bon nombre de domaines, surtout en matière d'urbanisme et de développement durable.* »

De son côté, Alexandre Touzet, vice-président de l'Assemblée des départements de France (ADF), a rappelé que les départements se substituent de plus en plus à l'État, notamment dans les prestations d'ingénierie territoriale délivrées au profit du bloc communal : « *Nous ne sommes pas en première ligne, comme les communes et les intercommunalités, mais la loi nous impose de mettre en place des mesures compensatoires en direction du bloc communal. Cet effet redistributif a un impact sur nous : nous devons prendre à notre charge la mission d'ingénierie territoriale, alors que la situation des départements est difficile.* »

b) Le point de vue des syndicats

Comme les associations d'élus locaux, **les syndicats auditionnés par vos rapporteurs ont rappelé la finalité budgétaire qui guide les réformes des services déconcentrés.**

L'analyse délivrée à vos rapporteurs par Guillemette Favreau, secrétaire fédérale à la Fédération Interco-CFDT, est révélatrice : *« S'agissant du sens des réformes qui se sont empilées, la seule aune qui a été valorisée a été celle des restrictions budgétaires. Cela explique probablement pourquoi les suppressions annuelles d'effectifs ont été la seule traduction visible de ces réformes pour les agents. L'objectif de la Modernisation de l'action publique (MAP) devait être de changer le curseur. Il s'agissait d'une nouvelle démarche, censée rompre avec la seule restriction budgétaire. Or ce sont les mêmes experts que nous avons face à nous. La démarche est rigoureusement la même, excepté qu'elle s'entoure de précautions de langage, rappelant l'attachement au dialogue social. »*

Dans le même esprit, Didier Lassauzay, conseiller confédéral à la CGT, a indiqué que *« la réforme [a] notamment pour objectif la réduction de la dépense publique, avec des conséquences sur les services et les collectivités »*, et Paul Alfonso, secrétaire général de l'UNSA Intérieur ATS, a précisé : *« Nous sommes uniquement dans une logique de réduction d'effectifs, avec des transferts vers les collectivités territoriales, ce qui pénalise de fait le contribuable local. »*

Quant à la Fédération générale des fonctionnaires Force Ouvrière, elle a indiqué, dans une réponse écrite adressée à vos rapporteurs, qu'*« une fois de plus, seul le prisme budgétaire a compté. »*

c) Le point de vue des élus locaux consultés

À l'instar des associations d'élus locaux et des syndicats, **les élus locaux qui ont participé à la consultation ont délivré un point de vue critique sur les réformes successives des services déconcentrés.**

Ainsi, **les répondants ont jugé non pertinents la Réate, à hauteur de 58,8%, la réforme des services déconcentrés régionaux, dans 61,1% des cas, et le Plan préfectures nouvelle génération, pour 60,8% d'entre eux. Ils considèrent ces deux premières réformes inefficaces, dans des proportions respectives de 70,3% et 69,6%.**

Par ailleurs, **77,7% des répondants indiquent craindre un report de charge administrative ou financière vers leurs communes ou établissements, du fait des réformes en cours des services déconcentrés.**

B. UNE ASSOCIATION INSUFFISANTE DES ACTEURS DE TERRAIN

1. Le discours des représentants de l'État

D'après les représentants de l'État auditionnés par vos rapporteurs, **une attention serait portée à l'association des acteurs de terrain aux réformes en cours des services déconcentrés.**

Au total, la MAP et, singulièrement, la revue des missions seraient fondées sur une méthodologie plus ascendante et plus interministérielle.

C'est ainsi que Denis Robin, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, a fait observer à vos rapporteurs que la revue des missions s'est nourrie des propositions faites par les personnels des services déconcentrés : « *La revue des missions s'est faite à partir des propositions des services déconcentrés de l'État. Des groupes de travail ont été animés par les préfets de région, qui ont fait remonter des propositions dans tous les domaines d'intervention de l'État. Les préfets ont porté l'ensemble de la démarche, en lui donnant une légitimité interministérielle.* »

Ces propos rejoignent ceux, plus généraux, de Laure de la Bretèche, secrétaire générale à la modernisation de l'action publique, qui a insisté sur la méthodologie participative du SGMAP, instance de pilotage de la revue des missions : « *S'agissant de la méthodologie de travail du SGMAP, nous sommes toujours très attachés à partir du besoin réel. Nous allons établir le diagnostic auprès des citoyens, des entreprises, et des élus locaux.* »

Selon les chiffres communiqués par le SGMAP, dans le cadre de la revue des missions, **150 réunions** ont été organisées entre novembre 2014 et novembre 2015, dans 14 régions et départements en métropole et en outre-mer, au terme desquelles **560 propositions** ont été faites au Gouvernement par les acteurs de terrain (services déconcentrés, collectivités territoriales, entreprises et usagers). Par la suite, un **cycle de concertation** avec les partenaires sociaux et les associations d'élus locaux a précédé l'adoption des 45 mesures retenues.

Au-delà de la revue des missions, des échanges - plus ou moins réguliers et plus ou moins apaisés - sont également intervenus entre les représentants de l'État et les associations d'élus locaux, pour la mise en œuvre des autres pans de la réorganisation des services déconcentrés.

Ainsi, selon Jean-Luc Nevache, préfet coordonnateur de la réforme des services déconcentrés de l'État dans le cadre de la nouvelle carte régionale, « *un dialogue constant avec Régions de France* » a été engagé.

De son côté, Michel Bergue, directeur du Plan préfectures nouvelle génération, a indiqué que « *des discussions [sont] conduites depuis quelques mois, notamment avec le Comité des affaires générales de l'Association des maires de France* », sur la réforme des modalités de délivrance de la carte nationale d'identité (CNI).

2. Les retours des acteurs de terrain

La recherche d'une meilleure association des parties prenantes, notamment dans le cadre de la revue des missions, a suscité l'attention de vos rapporteurs, qui y voient un infléchissement encourageant en direction d'une relation partenariale entre l'État et les collectivités territoriales.

Comme évoqué précédemment, **vos rapporteurs estiment qu'il est prématuré d'évaluer les aboutissants de cette méthodologie.**

Toutefois, ils ne peuvent que rappeler que l'association aux réformes des acteurs de terrain demeure insuffisante aux yeux de la majeure partie des élus locaux et des syndicats qui ont été auditionnés.

a) Le point de vue des associations d'élus locaux

Réunies en une table ronde, **les associations d'élus locaux ont très largement déploré la mise à l'écart des collectivités territoriales.**

Vanik Berberian, président de l'AMRF, a cité « *le manque de concertation* » parmi les « *facteurs qui expliquent les tensions actuelles* », tandis que Rachelle Paillard, membre du comité directeur de l'AMF, a indiqué « *notre principale demande est l'amélioration de la concertation entre l'État et les collectivités* ».

Partageant ces considérations, Villes de France, dans sa lettre adressée à vos rapporteurs, a distingué l'information, que les services de l'État pratiquent épisodiquement, de la concertation, quant à elle inexistante : « *À aucun moment les collectivités territoriales et leurs associations représentatives n'ont été sérieusement associées. Les rares réunions qui ont pu se tenir au ministère de l'Intérieur, ou sous l'égide de Matignon, n'étaient pas des réunions de concertation, mais des réunions d'information.* »

Fait notable, Régions de France s'est dite satisfaite du dialogue engagé avec l'État dans le cadre de la réorganisation des services régionaux : « *La mission conduite par le préfet Jean-Luc Nevache sur la réorganisation des services de l'État au niveau régional est exemplaire [...] en matière de dialogue avec les régions.* »

b) Le point de vue des syndicats

Des observations similaires ont été faites par les syndicats auditionnés par vos rapporteurs.

Tout d'abord, **certains syndicats ont critiqué le caractère incomplet du dialogue social**, qui demeure trop souvent limité à une logique informative, cantonné au sein de commissions formelles, et oublieux des débats substantiels ou transversaux.

Stéphane Boutorine, représentant de la CFDT au comité technique des directions départementales interministérielles (DDI), a ainsi rappelé la primauté d'une logique d'information : « *Nous estimons que la discussion avec les partenaires*

sociaux n'existe pas ou est très faible. On est plus dans l'information, que sur une véritable discussion sur les orientations, les missions ou les métiers ».

De son côté, Didier Lassauzay, conseiller confédéral à la CGT, a souligné les lacunes des lieux d'échanges, dont le rôle est limité : « *Les structures mises en place, par exemple au niveau du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, du Conseil commun de la fonction publique ou du Conseil national des services publics, sont peu réunies et ont un rôle très limité.* »

En ce qui concerne la Fédération générale des fonctionnaires Force Ouvrière, elle a regretté, dans les éléments écrits transmis à vos rapporteurs, le manque de débat de fond sur l'évolution des services déconcentrés, en dépit de demandes répétées : « *Force Ouvrière avait demandé au Gouvernement de mettre à plat ces problématiques et d'avoir un débat de fond portant sur les questions : quel service public ? Quelle mission ? Pour quels acteurs ?* ».

Plus encore, un syndicat a rappelé que ces lacunes dans le dialogue social pourraient impacter les processus de réorganisations.

Ainsi, pour Alain Parisot, secrétaire national de l'UNSA, en charge de la réforme de l'État : « *Le déficit de dialogue social a causé de fortes difficultés dans l'organisation des services et dans l'appropriation des changements, notamment par l'encadrement intermédiaire, qui s'est trouvé isolé des lieux de décisions mais responsable de leur mise en œuvre. Dans tout processus de réorganisation, l'UNSA considère que le dialogue social doit être au centre des réflexions et intervenir en amont des décisions.* »

c) Le point de vue des élus locaux consultés

Les élus locaux qui ont pris part à la consultation ont affiché la même perplexité que les associations d'élus locaux et les syndicats quant aux méthodes mobilisées par les réformes successives des services déconcentrés.

Plus précisément, **92,6% des élus locaux ont estimé ne pas avoir été suffisamment associés à ces réformes ; parmi eux, 52,3% ont indiqué ne pas avoir été associés du tout.**

Illustration concrète de ce manque de dialogue, **il existe chez les élus locaux une réelle méconnaissance des dernières réformes des services déconcentrés.**

Pour preuve, **67,6% des répondants ont affirmé ne pas avoir eu connaissance du Plan préfectures nouvelles générations, et 81,9% du nouveau conseil aux territoires.**

III. DES RÉSULTATS MITIGÉS DANS LES TERRITOIRES

Que retenir de cet enchaînement de réformes conduites cette dernière décennie, et dont vos rapporteurs ont rappelé les principales étapes et les principaux défauts ?

Quels pourraient être, du point de vue des collectivités territoriales, les éléments pouvant susciter l'intérêt ou, à l'inverse, l'inquiétude ?

C'est à cet exercice d'évaluation de politique publique, nécessairement lacunaire, nécessairement insatisfaisant, que vos rapporteurs se sont livrés.

Les réformes des services déconcentrés ont entraîné **un renforcement continu de l'autorité du préfet de région, le resserrement des directions départementales et régionales, et la clarification des priorités d'action de l'État.**

Ces évolutions ont eu pour corollaires **un dépérissement relatif des échelons départementaux et infra-départementaux, la fragilisation globale des effectifs déconcentrés, et une priorité donnée par l'État à sa mission de contrôle sur sa fonction de conseil.**

A. LES ÉVOLUTIONS...

1. Un renforcement continu de l'autorité du préfet de région

Vos rapporteurs constatent que les réformes engagées ont renforcé l'autorité du préfet de région.

Garant de l'action de l'État et responsable de l'exécution des politiques publiques dans la région, ce dernier a tout d'abord reçu autorité sur le préfet de département, à travers un **pouvoir d'instruction** et le **droit d'évocation** de tout ou partie d'une compétence à des fins de coordination régionale, avec le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004.

Plus récemment, le préfet de région est devenu, par une circulaire du 4 décembre 2013, le **responsable unique des budgets opérationnels de programme (RBOP)** gérés par les services placés sous son autorité, ce qui a conforté son rôle de pilotage dans la gestion des crédits.

Quelques novations, parfois plus formelles que substantielles, ont également été introduites par le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

Ce décret a fait de la circonscription régionale l'échelon de « *la conduite d'actions de modernisation des services déconcentrés dans les domaines de la simplification de leur activité administrative et de l'amélioration de leurs relations avec les usagers* » et de « *la définition du cadre stratégique de la politique immobilière des services déconcentrés de l'État* » (article 5).

Il y est précisé que le préfet de région **peut être désigné délégué territorial** des établissements publics de l'État, ou à défaut peut **convier les responsables territoriaux de ces établissements** aux instances de collégialité et **émettre un avis** sur leur désignation et leur évaluation. Le préfet de région dispose également de la **faculté de proposer des mutualisations** nécessaires à un meilleur fonctionnement des services déconcentrés, ainsi que des **dérogations** aux dispositions réglementaires relatives à l'organisation des services déconcentrés, et à la répartition des missions entre ces services, afin notamment de tenir compte des spécificités locales (articles 13, 15 et 16).

Cette même charte a créé la **Conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (CNAT)**, qui réunit les préfets de région et les secrétaires généraux des ministères sous l'égide du Secrétaire général du Gouvernement, afin de veiller notamment à la bonne articulation des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés (articles 17 et 18).

Enfin, une circulaire du 29 septembre 2015 a réorganisé les **secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR)** autour de deux pôles : le premier est chargé de l'animation régionale des politiques publiques et de la coordination interministérielle, et le second des actions de modernisation et de mutualisation notamment.

Au total, **placés à la tête de régions plus grandes et bénéficiant de pouvoirs renforcés à l'égard des préfets de département, des directions régionales et des opérateurs de l'État, les préfets de région ont vu leur autorité renforcée**, ce qui sembler aller dans le sens de la plus grande unicité de l'administration déconcentrée, souhaitée par les collectivités territoriales.

2. Le resserrement des directions départementales et régionales

Outre l'affirmation de l'échelon régional et du préfet de région, vos rapporteurs observent que les réformes mises en place ont conduit au resserrement des directions départementales et régionales.

La Réate a ramené les services régionaux à 8, et les services départementaux à 2 ou 3, tandis que, depuis la MAP, les services régionaux sont passés de 144 à 63, et que certaines directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) ont été fusionnées.

L'objet du présent rapport n'est pas de dresser le bilan de ces réorganisations successives. Cet exercice a d'ailleurs déjà été réalisé de façon précise, et parfois critique, par de nombreux travaux, tels que le rapport de Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss sur la stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État, publié en 2013¹, celui de la Cour des comptes sur l'organisation territoriale de l'État, paru la même année,² ou celui plus récent de la commission des Lois, dans le cadre de la Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale³.

Cependant, vos rapporteurs retiennent de l'audition de Werner Gagneron, inspecteur général de l'administration et président du comité de pilotage pour la coordination de l'intervention des inspections générales dans les directions départementales interministérielles (DDI), l'intérêt de certains rapprochements entre services déconcentrés : « S'il y a une réussite de la Réate, c'est le resserrement autour du préfet des services déconcentrés de l'État. Ce mouvement est absolument net et, de surcroît, perçu de manière très positive par l'ensemble des acteurs. »

À titre d'illustration, selon Werner Gagneron, la création des DDI, en rapprochant différents services, a pu contribuer à internaliser les contradictions de l'administration et à renforcer la cohérence de la position de l'État à l'égard des collectivités. Très concrètement, dans les directions départementales des territoires (DDT), les orientations des services de l'agriculture, sensibles à la préservation des espaces agricoles, et des services de l'équipement, plus prompts à favoriser les opérations d'aménagement, ont pu être mieux articulées.

¹Le rapport de Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss sur la stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État (2013), a dressé un bilan contrasté des restructurations de directions imputables à la Réate, qui a conduit selon ce rapport à la « création ex nihilo de structures administratives sans construction préalable de projet commun, alors même qu'elles allaient jusqu'à regrouper des entités aux missions à faibles recoupements » (p. 15).

²Le rapport thématique de la Cour des comptes consacré à l'organisation territoriale de l'État de 2013 a identifié les directions dont les restructurations se sont effectuées dans de bonnes conditions, et celles qui ont soulevé plus de difficultés. Selon ce rapport, les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), les Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), et les Directions départementales des territoires (DDT) reposent désormais sur une « assise solide », au contraire des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), ou des Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) (p. 126 à 128).

³Le rapport d'information n° 730 (2015-2016) de Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier, qui constitue le deuxième rapport d'étape de la Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale, a évoqué les difficultés posées par la réorganisation des directions régionales : « Les différents déplacements de la mission ont permis de mettre en avant un certain nombre de difficultés dans la mise en place de cette organisation, liées au manque de cohérence induit par le fonctionnement en multi-sites. S'agissant de la gestion des ressources humaines et de la mise à disposition de moyens informatiques adaptés, le bilan est pour le moment mitigé. » (p. 40).

3. La clarification des priorités d'action de l'État

Enfin, vos rapporteurs soulignent que les réformes conduites ont amené l'État à clarifier ses priorités d'action.

Dans le but de rationaliser les documents stratégiques, et de favoriser une meilleure articulation entre eux, une circulaire du 28 octobre 2014 a limité ces outils à trois :

- les **directives nationales d'orientation (DNO)**, qui fournissent un cadre cohérent et clairement hiérarchisé de priorités pour un domaine déterminé ;
- les **stratégies de l'État en région**, qui déclinent une stratégie triennale de l'action de l'État adaptée au territoire ;
- et les **documents de priorités départementales**, qui en constituent la traduction annuelle opérationnelle.

Témoin de l'affirmation des DNO, **l'article 9 de la charte de la déconcentration de 2015** dispose que *« les ministres élaborent sur une base pluriannuelle les priorités d'action des services déconcentrés qui sont formalisées dans des directives nationales d'orientation. Le Premier ministre veille à la cohérence globale de ces priorités. »*

Lors de son audition par vos rapporteurs, Patrick Lavaure, inspecteur général de la jeunesse et des sports et membre du comité de pilotage précité, est revenu sur l'essor et l'intérêt des DNO : *« Même si elle existait avant 2010, la notion même de directive nationale d'orientation a vraiment pris corps en 2010 et surtout en 2012, au moment du lancement de la modernisation de l'action publique (MAP), où l'on a revisité les modes de fonctionnement de l'administration territoriale. Depuis lors, on observe une prise de responsabilité des préfets de région sur la définition de la stratégie de l'État en région, même si les directeurs régionaux doivent également répondre aux commandes des ministres. »*

B. ...ET LEURS COROLLAIRES

1. Le dépérissement relatif des échelons départementaux et infra-départementaux

Corrélativement à l'affirmation de l'autorité du préfet de région, vos rapporteurs observent un déclin relatif de celle du préfet de département et du sous-préfet.

Si le préfet de département s'est vu confier des pouvoirs similaires à ceux du préfet de région vis-à-vis des établissements publics de l'État et en matière de mutualisation, figurant dans la charte de la déconcentration de 2015, il n'en demeure pas moins que **son action s'exerce dans la limite du pouvoir hiérarchique et du droit d'évocation du préfet de région cités précédemment,**

depuis le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004.

S'agissant du sous-préfet, son rôle a été profondément redéfini, depuis la centralisation du contrôle de légalité en préfecture par la Réate.

En définitive, comme l'a rappelé notre collègue Michèle André, dans son rapport sur les préfectures et la réforme de l'État publié en 2013, « *la place du préfet de département est sujette à question, si ce n'est à redéfinition. Avec encore plus d'acuité, il en est de même pour le devenir des sous-préfets et des sous-préfectures.* »¹

2. La fragilisation globale des effectifs déconcentrés

Parmi les difficultés relevées par vos rapporteurs, **les services déconcentrés ont été durement touchés par une fragilisation globale des effectifs**, que les annonces récentes du Gouvernement en faveur d'un certain rééquilibrage ne sauraient faire oublier².

Selon les chiffres communiqués à vos rapporteurs par le ministère de l'Intérieur, **la Réate a conduit à la suppression de plus de 3 200 emplois de 2009 à 2015, dans le réseau des préfectures et des sous-préfectures.** Par ailleurs, **le Plan préfectures nouvelle génération va avoir une incidence sur près de 4 000 agents** : 1 500 d'entre eux seront affectés aux centres d'expertise et de ressources des titres (CERT), 1 300 ne seront pas remplacés, et 1 000 seront redéployés vers des missions prioritaires.

En ce qui concerne la réorganisation des services régionaux, on dénombre 400 mobilités géographiques et 1 800 fonctionnelles, d'après les chiffres indiqués par Jean-Pierre Nevache, coordonnateur de cette réforme.

Les syndicats auditionnés par vos rapporteurs ont souligné les difficultés soulevées par ces suppressions ou redéploiements d'effectifs, les personnels étant profondément déstabilisés par ce train soutenu de réformes. Ont ainsi été constatés, par certaines organisations, la dégradation des conditions de travail, un risque d'abandon de missions ou de perte de compétences, et le manque de moyens matériels (logistiques ou informatiques).

¹ Rapport d'information n° 77 (2013-2014) de Michèle André, p. 7.

² À l'issue du Conseil des ministres du 31 juillet 2015, 5 annonces visant à « conforter l'État départemental dans la mise en œuvre des politiques publiques » ont été faites, parmi lesquelles la concentration des réductions d'effectifs sur l'échelon régional à hauteur des deux tiers. Par ailleurs, la directive nationale d'orientation (DNO) des préfectures et sous-préfectures 2016-2018 prévoit notamment un plan de requalification des carrières des personnels, destiné à faire passer la proportion des agents de catégorie A de 18 à 23%, ceux de catégorie B de 29 à 35% et ceux de catégorie C de 53 à 42%, d'ici 2020.

Lors de la table ronde qui leur a été consacrée par vos rapporteurs, **les associations d'élus locaux ont elles aussi rappelé les problèmes posés par cet affaiblissement des effectifs**. Parmi eux figurent l'éloignement des services déconcentrés des collectivités territoriales et la dégradation de la qualité du service rendu à ces dernières.

3. Une priorité donnée par l'État à sa mission de contrôle sur sa fonction de conseil

Dans ce contexte de fragilisation des effectifs, en particulier dans les échelons départementaux et infra-départementaux, **vos rapporteurs observent que les services déconcentrés ont eu tendance à privilégier leurs missions de contrôle sur leur fonction de conseil**.

Ce mouvement de recentrage implicite des compétences de l'État sur le contrôle est sensible au sein des directions départementales interministérielles (DDI), notamment dans les plus petites d'entre elles. Confrontées à des réductions d'effectifs, certaines DDI ont été contraintes de réduire leur rôle d'accompagnement. À titre d'exemple, dans le domaine de la jeunesse et des sports, les missions régaliennes de l'État, telles que le contrôle des établissements recevant des mineurs, ont pris le pas sur les missions exercées conjointement avec les collectivités, à l'instar du développement des politiques du sport et de la jeunesse.

Ce désengagement a été rappelé à vos rapporteurs par Patrick Lavaure, inspecteur général de la jeunesse et des sports et membre du comité de pilotage évoqué précédemment : *« Lorsque les réductions d'effectifs sont intervenues, dans la plupart des directions départementales interministérielles (DDI), on a assisté à un double phénomène : d'une part, les directeurs départementaux ont eu plutôt tendance à assurer les missions en propres de l'État au détriment des missions partagées avec les collectivités territoriales, qui impliquaient souvent une fonction d'appui, de conseil et d'expertise [...]; d'autre part, face à ces réductions, les plus grandes DDI, qui disposaient d'effectifs plus importants proportionnellement à la démographie, ont été mieux en capacité de préserver ces missions d'appui, de conseil et d'expertise. »*

*

* *

Vos rapporteurs retiennent de leur immersion dans les méandres des réformes de services déconcentrés, qui se sont succédé cette dernière décennie, **le sentiment d'exaspération des élus locaux et d'épuisement des personnels**, en dépit du discours rassurant, et parfois satisfait, des ministères.

Pour les acteurs de terrain, **ce ne sont pas tant l'objectif ou la méthode des réformes - réels ou présentés comme tels - qui importent, mais bel et bien l'incidence concrète de ces réformes sur les territoires**. Au-delà des annonces de principe - qui diffèrent -, vos rapporteurs constatent un *continuum* entre la Réate de 2008 et la MAP depuis 2012 sur au moins deux points, qui concourent à distendre les liens entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales, et à éroder les missions de conseil et de facilitation qui leur sont offertes : la prégnance de l'objectif de modération budgétaire et l'insuffisante association des parties prenantes.

Si le sentiment d'exaspération des élus locaux mérite d'être rappelé, il convient cependant de le dépasser, afin d'étudier aussi précisément que possible le contenu et la portée des quelques inflexions annoncées par l'État en direction des collectivités territoriales.

QUELQUES INFLEXIONS MÉRITOIRES MAIS INCERTAINES EN DIRECTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Afin de répondre au sentiment d'exaspération des élus locaux, rappelé au chapitre précédent, **l'État a fixé quelques orientations fortes**, dont vos rapporteurs ont pris connaissance à l'occasion de leurs auditions au Sénat et de leurs déplacements à Orléans et à Limoges, les 7 et 14 novembre derniers.

En dépit des contraintes budgétaires, **un effort aurait été consenti en direction de l'affirmation de la présence de l'État dans les territoires, d'une priorisation des missions des services déconcentrés - avec une réévaluation du contrôle de légalité et de l'ingénierie territoriale -, et d'une simplification des relations entre ces services et les collectivités territoriales.**

Même si plusieurs mesures significatives ont d'ores et déjà été mises en œuvre, **des questions perdurent, au regard de l'imprécision des annonces faites et de l'insuffisance des moyens mobilisés.** Il en résulte un contexte de profonde incertitude, l'appréciation portée par les élus locaux sur ces réponses allant de la perplexité à l'incrédulité.

I. UNE ORGANISATION DE PROXIMITÉ ?

Vos rapporteurs constatent que plusieurs initiatives ont été prises en faveur de l'affirmation de la présence de l'État dans les territoires.

Pour éviter que le redécoupage des circonscriptions régionales ne favorise localement un sentiment d'éloignement, **un objectif d'équilibre territorial a été poursuivi**, le tiers des directions régionales fusionnées ayant été implanté hors des nouveaux chefs-lieux, et les deux tiers des réductions d'effectifs ayant été concentrés à compter de 2016 sur l'échelon régional, par opposition à l'échelon départemental.

Dans les territoires les moins bien dotés, **des formules de maintien de services de proximité**, telles que les maisons de l'État et les maisons de services au public, ont été développées.

Enfin, **les pouvoirs des préfets ont été complétés**, dans le sens de plus de coordination, de mutualisation et de modularité dans l'organisation des réseaux territoriaux.

A. UN OBJECTIF D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL

Une attention a été portée par l'État à ce que la réforme des circonscriptions régionales ne bouleverse pas les équilibres territoriaux.

En témoignent les annonces faites à l'issue du **Conseil des ministres du 31 juillet 2015**, qui comprennent une série de mesures pour « *conforter l'équilibre des territoires* » et « *conforter l'État départemental dans les territoires* ».

D'une part, l'État a opté pour une organisation « *multi-sites* », c'est-à-dire que les anciennes directions régionales ont été fusionnées, mais implantées, pour certaines d'entre elles, dans les anciens chefs-lieux régionaux. **Au total, il a été prévu qu'un tiers des directions régionales soient localisées hors du chef-lieu de la nouvelle région.**

D'autre part, l'État a pris diverses mesures pour renforcer l'échelon départemental, en contrepoint à la constitution de grandes régions. **Parmi ces mesures, il a été décidé que les deux tiers des réductions d'effectifs portent, à compter de 2016, sur l'échelon régional¹.**

Vos rapporteurs approuvent dans leurs principes ces objectifs visant à équilibrer les directions régionales, entre ancien et nouveau chefs-lieux, et les effectifs, entre échelons départemental et régional.

Ils jugent crucial de prévenir toute prise de distance des services déconcentrés à l'égard des collectivités territoriales dans les régions fusionnées, à commencer peut-être par les régions dites «XXL» (Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie).

Lors de son audition par vos rapporteurs, Jean-Luc Nevache, coordonnateur de la réforme des services déconcentrés de l'État dans le cadre de la nouvelle carte régionale, a insisté sur l'importance à ses yeux du rééquilibrage des baisses d'effectifs au profit de l'échelon départemental : « *Le Gouvernement a opté pour une optique très forte depuis l'été dernier, qui est de renforcer le niveau départemental puisque, par un effet mécanique, un sentiment d'éloignement vis-à-vis de la collectivité régionale a pu se créer dans les régions fusionnées, et notamment dans les régions "XXL" ».*

Selon lui, cet objectif, qui a été atteint dans l'ensemble des régions fusionnées pour l'année 2016, s'est notamment traduit par des diminutions d'effectifs dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et des augmentations dans les directions départementales en charge de la cohésion sociale et/ou de la

¹ Les autres mesures annoncées en faveur de l'échelon départemental à l'issue du Conseil des ministres du 31 juillet 2015 visent à réexaminer le partage des compétences entre les directions départementales des territoires (DDT) et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), à regrouper les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du département chef-lieu dans 8 régions, à instituer des conseillers culturels dans les 40 départements les plus peuplés, et à rationaliser les intitulés des services départementaux de l'État.

protection des populations (DDCS, DDPP ou DDCSPP). Ces redéploiements ont permis le renforcement de certaines missions, telles que celles afférentes au contrôle sanitaire ou à l'hébergement d'urgence.

Un effort de rééquilibrage territorial : le cas de deux régions « XXL »

Vos rapporteurs ont auditionné Pierre Dartout, préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, et Michel Delpuech, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, qui leur ont notamment fait part de l'effort de rééquilibrage des directions et des effectifs engagé dans leurs régions respectives.

En ce qui concerne la région Auvergne-Rhône-Alpes, la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) a été implantée à Clermont-Ferrand. Par ailleurs, la baisse de 57 équivalents temps plein (ETP) en 2016 a été répartie entre le niveau régional (- 83 ETP) et le niveau départemental (+ 25 ETP, dont 18 pour les unités départementales et 7 pour les directions départementales interministérielles).

S'agissant de la région Nouvelle-Aquitaine, la DRAAF a été basée à Limoges, tandis que la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ont été localisés à Poitiers. En outre, l'objectif de rééquilibrage des effectifs vers le niveau départemental est atteint en 2016. Dans le périmètre de la DREAL, on constate une augmentation de 4 effectifs en unités départementales, et de 11 en directions départementales de la cohésion sociale et/ou de la protection des populations (DDCS, DDPP ou DDCSPP). Par ailleurs, le rapprochement de la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et de la direction départementale de la cohésion sociale (DR-D-JSCS) au chef-lieu de région a permis de réaffecter 3 emplois à l'échelon départemental.

Lors de leur déplacement à Limoges, vos rapporteurs ont pu observer concrètement les bénéfices et les difficultés de l'organisation « multi-sites » des directions régionales en Nouvelle-Aquitaine.

La région Nouvelle-Aquitaine regroupe 12 départements et 5,8 millions d'habitants, sur une superficie de 84 000 km².

Le fonctionnement « multi-sites » de directions régionales sur ce vaste territoire – le plus vaste des régions françaises – n'est donc *a priori* pas aisé, et il conviendra d'être très attentif à son évolution.

D'ores et déjà, plusieurs observations peuvent être faites.

Les effectifs affectés à certaines directions peuvent nécessiter d'être réévalués. À titre d'exemple, le pôle démocratisation culturelle et action territoriale de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC), situé à Limoges, comprend moins de 5 équivalents temps plein (ETP), ce qui

semble peu au regard des demandes multiples et diversifiées qui lui sont faites par le réseau préfectoral ou les élus locaux.

En outre, les synergies entre les services déconcentrés et les acteurs de terrain peuvent devoir être renforcées. Pour preuve, si la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) a été implantée à Limoges, la présidence de la chambre d'agriculture s'est installée à Bordeaux, ce qui ne concourt pas à la cohérence et à la lisibilité des interlocuteurs en charge des questions agricoles pour les élus locaux.

En définitive, vos rapporteurs retiennent de leurs travaux la nécessité que les aménagements réalisés par l'État en faveur d'un meilleur équilibre territorial, tels que le fonctionnement « multi-sites » des directions régionales et la relative préservation de l'échelon départemental dans les réductions d'effectifs, soient pérennisés.

B. DES FORMULES DE MAINTIEN DE SERVICES DE PROXIMITÉ

Complémentairement à cet effort de rééquilibrage, **des formules de maintien de services de proximité ont été développées dans les territoires les plus isolés.**

À cette fin, **deux dispositifs**, dont les fondements et les objectifs sont bien différents, **sont promus.**

Il s'agit tout d'abord des maisons de l'État. Développées sans base légale par le ministère de l'Intérieur, les maisons de l'État consistent en un regroupement de plusieurs services relevant de l'État. Certaines de ces maisons sont implantées dans les sous-préfectures, qui cessent alors d'être le lieu d'accueil des seuls services du ministère de l'Intérieur, pour s'élargir à ceux des autres ministères. Elles hébergent notamment des missions de conseil et d'expertise intéressant les collectivités territoriales. **Selon les chiffres transmis par le ministère de l'Intérieur le 1^{er} juillet dernier, on dénombre 59 maisons de l'État, créées ou en cours de création, dans 45 départements. En outre, 27 projets ont été identifiés, dans 22 départements.**

Les maisons de services au public constituent l'autre dispositif. Créées sous cette dénomination par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (article 100), les maisons de services au public sont un rassemblement de services relevant de l'État, de collectivités territoriales, d'opérateurs et d'entreprises de service public (Pôle Emploi, EDF, GrDF, SNCF, La Poste,...) et d'organismes de Sécurité sociale (CAF, CPAM, CARSAT, MSA, RSI,...) notamment. Certaines de ces maisons sont localisées dans des bureaux de poste. Elles accueillent une offre de services, notamment sociaux, en particulier à destination des publics ruraux et péri-urbains. **D'après les chiffres publiés à l'occasion du Conseil des ministres du 9 novembre dernier, 700 maisons de services au public**

ont été ouvertes, dont 225 avec La Poste, l'objectif étant fixé à 1 000 ouvertures d'ici 2017.

Parallèlement à ces deux dispositifs, l'État a également recours à d'autres formules, plus anciennes et moins innovantes, pour faire évoluer les services infra-départementaux, tels que les jumelages ou les fusions d'arrondissements ou encore la nomination de conseillers d'administration de l'Intérieur et de l'outre-mer (CAIOM).

Vos rapporteurs adhèrent globalement aux dispositifs des maisons de l'État et des maisons de services au public, qui permettent de maintenir des services de proximité dans les territoires les moins bien dotés, tout en rationalisant les implantations immobilières et en modérant les coûts de fonctionnement.

Il ressort de la consultation que, si les maisons de l'État et les maisons de services au public sont encore peu nombreuses, elles semblent constituer une plus-value aux yeux des élus locaux.

Certes, peu de répondants indiquent disposer de ces dispositifs sur le territoire de leur commune ou de leur établissement. **Ce n'est le cas que de 12,1% des répondants, en ce qui concerne les maisons de services au public, et de 2,7% d'entre eux, s'agissant des maisons de l'État.**

Cependant, les élus bénéficiant de tels équipements estiment qu'ils permettent de rendre les services déconcentrés de l'État plus visibles (56,1% des cas), plus disponibles (51,5%) et plus efficaces (45,5%).

Les déplacements de vos rapporteurs à Orléans et à Limoges ont été l'occasion pour eux d'étudier quelques formules de maintien de services infra-départementaux : **le regroupement de services en sous-préfecture, le jumelage d'arrondissements et l'essor des maisons de services au public.**

Tout d'abord, vos rapporteurs ont observé que **des effectifs de la direction départementale des territoires (DDT) ont été implantés dans les locaux de la sous-préfecture, à Pithiviers, dans le Loiret.** Les services préfectoraux tirent un bilan positif de ce regroupement, qui a permis de rationaliser les interlocuteurs des collectivités territoriales, et de renforcer les moyens mis à la disposition du sous-préfet dans la mission d'ingénierie territoriale qu'il assure à leur profit.

Vos rapporteurs ont également constaté que **les arrondissements de Bellac et de Rochechouart, en Haute-Vienne, ont été jumelés en 2010 sous l'autorité d'un même sous-préfet.** Il ressort des entretiens conduits auprès des services préfectoraux que les élus locaux ont été associés à la mise en place de ce jumelage, qu'ils se sont aujourd'hui bien appropriés.

Enfin, vos rapporteurs ont relevé **l'essor des maisons de services aux publics dans nos territoires.**

Lors de son audition, Hugues Saury, président du conseil départemental du Loiret, a rappelé que des structures proches des maisons de services au public ont été développées par le conseil départemental.

Il s'agit en l'espèce des « *espaces service public* », qui sont des points d'accueil installés dès 2007 dans les groupements de communes et permettant d'entrer en contact, par visioconférence, avec des organismes partenaires du conseil départemental (ADIL, CPAM, CAF, Maisons de justice et du droit, MSA, CARSAT, URSAFF,...).

Dans le même ordre d'idées, Jean-Claude Leblois, président du conseil départemental de la Haute-Vienne, a évoqué la nécessité d'une bonne articulation entre les maisons de services au public et les autres dispositifs mis en œuvre.

Sur ce point, on pourra noter que le conseil départemental a doté en 2013 chaque groupement de communes d'une « *maison du département* », chargée de missions d'accueil, d'information et d'orientation des usagers.

Vos rapporteurs observent que les collectivités territoriales, et singulièrement les départements, n'ont pas attendu l'État pour développer des dispositifs très similaires aux actuelles maisons de services au public, et soulignent la nécessité de faire fond sur les structures existantes.

C. L’AFFIRMATION DES POUVOIRS DES PRÉFETS

Autre évolution notable, **les pouvoirs des préfets ont été complétés**, dans le sens de davantage de coordination, de mutualisation et de modularité dans l'organisation des réseaux territoriaux.

Afin de favoriser une meilleure articulation entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales notamment, le préfet de département s'est vu confier, conjointement avec le président du conseil départemental, **l'élaboration d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP)**, par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (article 98). Ce schéma, soumis pour avis au conseil régional et aux établissements publics de coopération intercommunale, fixe pour six ans un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones déficitaires, et comprend un plan de mutualisation des services.

Plus encore, par deux instructions en date du 5 novembre 2015 et du 3 août 2016, **les préfets ont acquis un rôle pivot dans les projets d'évolution des réseaux territoriaux de l'État et de ses opérateurs.**

Ces instructions formalisent une « *démarche permettant d'anticiper et de coordonner les modifications d'implantations territoriales des services de l'État et de ses opérateurs, et notamment les éventuelles fermetures de sites* ».

À l'échelon national, les secrétaires généraux de chaque ministère présentent les projets d'évolution relevant de leur compétence devant la Conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (CNATE), et communiquent ces projets aux préfets de région et de département, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) mettant des cartographies à la disposition de ce dernier.

À l'échelon local, le préfet de département analyse ces projets, réunit les services concernés et, le cas échéant, les opérateurs et élus locaux, et peut solliciter tout service ou opérateur pour lui demander d'accentuer la concertation locale ou d'ajuster son projet.

Le préfet de région, quant à lui, veille à la cohérence des projets avec les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAAP) et réunit annuellement un comité de l'administration régionale (CAR) dédié aux réseaux territoriaux.

En accord avec le préfet de région, le préfet de département peut exercer un « droit d'alerte », par lequel il peut attirer l'attention et solliciter l'arbitrage du Premier ministre en cas de certaines fermetures non coordonnées de services dans une même localité.

Au total, et pour reprendre les propos de Denis Robin, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, *« l'administration préfectorale est en première ligne lorsqu'il y a des fermetures de services publics, même quand ces services publics ne relèvent pas directement du préfet »*.

Plus généralement, les pouvoirs des préfets ont été confirmés ou affirmés en matière de mutualisation et d'adaptation des services.

La charte de la déconcentration de 2015 confirme le rôle des préfets en matière de mutualisation des services déconcentrés (article 13). Par ailleurs, elle ouvre la faculté pour le préfet de région de proposer de déroger aux décrets relatifs à l'organisation des services déconcentrés et à la répartition des missions entre ces services, afin notamment de tenir compte des spécificités locales (article 16).

Lors de son audition par vos rapporteurs, le secrétaire général du ministère de l'Intérieur a insisté sur le renforcement des pouvoirs des préfets à l'égard des opérateurs de l'État, permise par la charte précitée : *« le Premier ministre a souhaité donner un "droit de regard" au préfet sur les évolutions prévues par les opérateurs de l'État. Cela s'est traduit par la charte de la déconcentration, qui lui confère un pouvoir très clair et très précis sur ce point. »*

Peuvent ainsi être relevées certaines dispositions, plus ou moins novatrices, de la charte de la déconcentration. Cette charte pose ainsi le principe de *« l'action coordonnée de l'ensemble des services déconcentrés et des services territoriaux des établissements publics de l'État »* (article 1). Par ailleurs, les préfets peuvent être désignés comme délégués territoriaux des établissements publics de l'État ; à défaut, ils disposent d'un pouvoir d'avis sur la désignation et l'évaluation des représentants territoriaux de ces

établissements. Enfin, ces établissements sont représentés, à leur demande ou à la demande des préfets, aux instances de collégialité, voient leurs actions intégrées aux documents stratégiques de l'État, et peuvent participer à des mutualisations avec les services déconcentrés (articles 13 et 15).

Vos rapporteurs jugent positive l'affirmation des pouvoirs des préfets qui, disposant d'un « droit d'alerte » lors de fermetures de sites, d'un « droit de regard » à l'égard de certains opérateurs de l'État, et plus généralement de pouvoirs en matière de mutualisation et d'adaptation des services, peuvent concourir au maintien des réseaux territoriaux.

Ils soulignent en particulier l'intérêt des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), qui leur a été rappelé par la quasi-totalité des élus locaux auditionnés par eux. Ces schémas sont un support utile à la co-construction d'un diagnostic et d'un programme d'actions partagés dans les territoires.

Vos rapporteurs rappellent également que les élus locaux sont très préoccupés par les fermetures successives ou simultanées des services publics sur un même territoire, consécutivement aux réformes conduites isolément ces dernières années selon une « logique des silos ».

Faute d'une coordination suffisante au sein de l'État et de ses opérateurs, certaines communes, et notamment les plus rurales, ont subi une concentration inédite de fermetures, qui a pu affaiblir la présence de l'État dans ces territoires, et déstructurer le tissu économique.

Au cours de son audition par vos rapporteurs, Alain Lambert, président du conseil départemental de l'Orne et président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), est revenu sur les conséquences de ces fermetures en série : *« Je constate un effet de cascade qu'alimente la fermeture de services de l'État. Lorsqu'un territoire est touché, généralement d'autres services utilisent cet effet d'aubaine pour justifier des fermetures en série. Ce type de fermetures détricote indirectement le tissu économique local. Les acteurs économiques, ou leurs institutions, suivent. »*

Ce constat est corroboré par les élus locaux ayant participé à la consultation.

Il a déjà été indiqué que 61,7% des répondants ont affirmé avoir été touchés par au moins une réforme des implantations territoriales de l'État.

En complément, rappelons que les deux réformes dont l'impact a été jugé le plus important sont celles des gendarmeries (25,5%) et des services déconcentrés régionaux (22,7%), suivies de celles des hôpitaux (13,4%), des écoles (13,1%), des sous-préfectures (11,5%), des tribunaux (5,2%), et des sites de défense (3,8%).

Quoiqu'indirect, dans 52,8% des cas, cet impact a été jugé négatif ou très négatif par les élus locaux en termes d'accès aux services publics pour leurs concitoyens (75,8%), de potentiel économique pour leurs

communes ou établissements (52%), et dans le travail quotidien de leurs agents (47,2%).

Dans ce contexte, il est impératif que soit poursuivie et intensifiée, sous l'autorité des préfets et en association avec les élus locaux, une stratégie coordonnée dans le cas des évolutions des réseaux territoriaux.

II. DES MISSIONS PRÉSERVÉES ?

Un autre axe d'action de l'État est la réévaluation de certaines des missions exercées par les services déconcentrés au profit des collectivités territoriales.

Dans le cadre du Plan préfetures nouvelle génération (PPNG), un chantier de priorisation des missions a été engagé dans le réseau préfectoral, la modernisation de la gestion des titres devant permettre des redéploiements d'effectifs vers des missions identifiées comme prioritaires, dont l'expertise juridique et le contrôle de légalité.

Au-delà de ce plan, d'autres mesures plus ponctuelles et plus dispersées sont portées, à l'instar de la directive nationale d'orientation (DNO) sur l'ingénierie d'État dans les territoires 2016-2018.

Le contrôle de légalité et l'ingénierie territoriale pourraient sortir renforcés de ce plan et de ces mesures, même si de lourdes interrogations subsistent, notamment au regard de la modestie des moyens dégagés.

A. LA PRIORISATION DES MISSIONS

Les missions du réseau préfectoral identifiées comme prioritaires doivent être revalorisées dans le cadre du PPNG.

Ce plan, dont la mise en œuvre doit s'échelonner de 2016 à 2020, vise à centraliser l'instruction des titres¹ dans des centres d'expertise et de ressources des titres (CERT), ce qui doit permettre de renforcer les effectifs du réseau préfectoral sur 4 missions : la lutte contre la fraude documentaire, la gestion locale des crises, l'expertise juridique et le contrôle de légalité, et la coordination territoriale des politiques publiques.

Vos rapporteurs observent que plusieurs domaines intéressant les collectivités territoriales doivent être consolidés par ce plan.

Les résultats de la consultation témoignent d'une certaine convergence de vues entre les domaines identifiés comme prioritaires par le PPNG, et ceux définis comme tels par les élus locaux.

¹ Passeports et cartes nationales d'identité (CNI), permis de conduire, systèmes d'immatriculation des véhicules (SIV).

Ces derniers attendent des services déconcentrés un renforcement de leurs missions régaliennes, telles que la sécurité et la gestion des crises, et de leur fonction d'accompagnement, à travers le contrôle de légalité et l'ingénierie territoriale, ce qui ne contredit donc pas les orientations du plan.

Ainsi, sur les 16 domaines jugés prioritaires par les élus locaux, la sécurité arrive au premier rang (12% des réponses), suivie par le contrôle de légalité au 5^{ème} (8,5%), l'ingénierie territoriale au 7^{ème} (6,7%), la gestion des crises au 8^{ème} (6,7%) et la lutte contre la fraude documentaire au 11^{ème} (5,2%).

Vos rapporteurs estiment que le déploiement du PPNG nécessite un investissement réel et durable en termes de ressources humaines, faute de quoi la consolidation de ces missions prioritaires a peu de chances d'aboutir.

Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur, **des moyens humains complémentaires doivent être dégagés** : sur les 4 000 postes aujourd'hui dévolus à la délivrance des titres, 1 000 seront redéployés vers les missions prioritaires.

Par ailleurs, **un effort de « repyramidage » doit être entrepris**. D'ici à 2020, les agents de catégories A doivent augmenter de 18 à 23%.

Il est crucial que cet effort allant dans le sens d'une meilleure allocation et d'une meilleure qualification des effectifs soit maintenu et accentué.

Vos rapporteurs rappellent que la numérisation des procédures, qui est au fondement du PPNG, appelle un accompagnement résolu de la part de l'État, afin d'éviter que ne se créent des inégalités d'accès aux services publics, en fonction des usagers et des territoires.

Dans la mesure où 18% des Français indiquent ne pas disposer d'une connexion à Internet à domicile, et où 16% d'entre eux affirment ne jamais se connecter à Internet¹, l'essor des télé-procédures achoppera nécessairement sur le besoin d'assistance de certains usagers dans leurs démarches, tels que les personnes âgées.

L'enjeu de la « fracture numérique » a été rappelé à vos rapporteurs lors de leur déplacement à Limoges, des actions ayant été entreprises en Haute-Vienne par les services de l'État et les collectivités territoriales pour déployer le haut et le très haut débit et résorber les zones blanches.

Il est impératif que l'État se saisisse de cet enjeu, et préserve une capacité de réponse pour les publics isolés, notamment en zone rurale.

Outre ces considérations d'ordre général, **vos rapporteurs relèvent que la réforme des modalités de gestion de la carte nationale d'identité (CNI), qui doivent être alignées sur celles du passeport biométrique, n'est pas sans soulever de critiques de la part des élus locaux.**

¹ Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET), Baromètre du numérique, 2015, pages 31 et 52.

Ainsi, lors de la table ronde organisée par vos rapporteurs, **Rachel Paillard, membre du comité directeur de l'Association des maires de France (AMF), a indiqué que cette réforme suscitait de vives inquiétudes dans les communes, notamment rurales.** Les élus communaux y voient un affaiblissement de l'institution communale dans son rôle de proximité avec les citoyens. En outre, les élus n'ont été informés que tardivement des expérimentations conduites dans les Yvelines et en Bretagne, et jugent insuffisantes les conditions d'indemnisation prévues par l'État.

Selon elle, l'appréciation portée localement sur cette réforme est donc négative : *« En ce qui concerne la réforme des cartes nationales d'identité (CNI), elle est très mal ressentie par les communes rurales, qui considèrent qu'elle conduit à un délitement du lien entre les citoyens et leur commune. »*

Ce jugement est partagé par Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), qui relève un déficit de dialogue dans la conduite de la réforme : « L'exemple de la carte nationale d'identité illustre parfaitement le manque d'échange et de coordination. »

B. UNE RÉÉVALUATION DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ ?

Le contrôle de légalité figure au premier rang des missions devant être réévaluées.

Cette réévaluation passe tout d'abord par un renforcement des effectifs et des compétences alloués à cette mission.

Au regard des chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur, ces effectifs ont connu une baisse de 1 200 à 800 équivalents temps plein (ETP) entre 2008 et aujourd'hui.

Dans ce contexte, la directive nationale d'orientation (DNO) des préfetures et sous-préfetures 2016-2018 prévoit *« le renforcement des moyens des préfetures dédiés à l'exercice du contrôle en termes d'effectifs et de compétences »* avec *« un nouveau programme de formation [...] dès 2017 »*.

Afin d'aider le réseau préfectoral dans cette tâche, le PPNG entend conforter le Pôle d'appui interrégional au contrôle de légalité (PIACL).

Créée en 2006, cette structure, située à Lyon et rattachée à la Direction générale des collectivités locales (DGCL), regroupe une quinzaine de juristes ayant pour mission de répondre aux demandes d'avis des préfets. Pour ce faire, le PIACL produit des notes d'analyse - au nombre de 2 000 en 2015 -, qui constituent un outil d'aide à la décision pour les préfets, dans le respect de leur pouvoir décisionnaire.

Dans le cadre du PPNG, le PIACL doit être complété par deux nouveaux services : l'un dédié à l'appui au contrôle budgétaire, et l'autre à l'expertise des montages juridico-financiers complexes.

Lors de son audition par vos rapporteurs, François Pesneau, sous-directeur des compétences et des institutions locales à la DGCL, a relevé l'intérêt de ce second service pour les projets locaux. Cette cellule doit permettre de renforcer la capacité des préfets à accompagner les collectivités territoriales dans l'élaboration de grands projets, tels que les délégations de service public (DSP), les baux emphytéotiques administratifs (BEA), les partenariats publics privés (PPP), les dossiers soumis à la loi sur l'eau ou les équipements sportifs de grande ampleur.

La création de cette structure témoigne d'une évolution de la mission dévolue au PIACL, davantage orientée vers une fonction d'appui aux projets, ainsi que l'a indiqué le sous-directeur : *« C'est une légère inflexion pour le PIACL, qui est passé d'un outil exclusivement juridique, à un outil également orienté vers une sorte d'assistance à maîtrise d'ouvrage, d'"ingénierie territoriale". Il s'agit de quelque chose de novateur, mis en place dans le cadre du PPNG, qui rappelle que le contrôle de légalité n'est pas que du contrôle. »*

Dans le même ordre d'idées, **le PPNG prévoit également la création de 8 pôles d'appui juridique, dans 4 types de contentieux** : la police administrative et la sécurité routière (4 pôles), les ressources humaines (1 pôle), les contrats et les marchés publics (1 pôle), le concours de la force publique et la responsabilité de l'État (2 pôles).

Rattachées organiquement à certaines préfectures de département, ces structures ont vocation à apporter leur concours à l'ensemble du réseau préfectoral. Elles participent d'une mise en réseau des compétences, promue par le ministère de l'Intérieur, et dont son secrétaire général, Denis Robin, a rendu compte à vos rapporteurs : *« Nous souhaitons faire monter en puissance certaines préfectures au niveau national sur des thématiques juridiques fortes, avec une mise en réseau pour que ces préfectures puissent donner des conseils à l'ensemble des autres. »*

À l'occasion de leur déplacement à Orléans, vos rapporteurs ont pris connaissance du déploiement d'un pôle d'appui juridique consacré à la police administrative au sein de la préfecture, qui doit être le correspondant sur ce thème des préfectures de la zone Ouest de la France.

Vos rapporteurs jugent utile, quoique trop limité, ce renforcement des moyens et des compétences alloués au contrôle de légalité, dont ils souhaitent voir la dimension de conseil renforcée.

Les réponses apportées à la consultation témoignent de l'attachement des élus locaux aux conseils délivrés par les services préfectoraux, avant ou pendant le contrôle de légalité. **45,1% des répondants estiment en bénéficiaire, contre 36,1% d'avis contraire. Aussi le contrôle de légalité est-il perçu comme protecteur, pour 76,2% des participants, et peu contraignant, pour 56,2% d'entre eux.**

Autre évolution sensible, **les modalités de transmission des actes soumis au contrôle de légalité continuent d'être modernisées.**

Cette télétransmission des actes a été promue dès 2007 pour le contrôle de légalité, avec l'application ACTES, et en 2011 pour le contrôle budgétaire, avec l'application ACTES budgétaires.

Depuis lors, elle n'a pas été généralisée, le taux de raccordement étant en 2014 de 40% pour la première application et de 19% pour la seconde, selon le rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes¹.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a rendu obligatoire d'ici 2020 la transmission électronique des actes soumis au contrôle de légalité, pour les régions, les départements, les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (article 128). Un objectif similaire a été fixé pour le contrôle budgétaire (article 107).

Il ressort de la consultation des retours positifs des élus locaux quant à la télétransmission des actes. **63,4% des répondants ont ainsi indiqué avoir recours à la transmission des actes soumis au contrôle de légalité. Il s'agit pour eux d'un outil utile (86,7%), rapide (88,1%) et peu coûteux (61,4%).**

Si l'intérêt de la télétransmission des actes est indéniable, vos rapporteurs constatent néanmoins qu'elle bute parfois sur des difficultés techniques ou financières, dans les plus petites communes.

Enfin, le champ des actes transmissibles au titre du contrôle de légalité ne cesse d'être resserré.

Partant du constat de son incapacité à contrôler la légalité de l'ensemble des actes des collectivités territoriales, l'État a défini des priorités nationales – la commande publique, l'urbanisme et l'aménagement et la fonction publique territoriale actuellement –, qui peuvent être complétées par des priorités locales, avec une circulaire du 25 janvier 2012 succédant à celle du 17 janvier 2006.

D'après les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur, sur les 5 millions d'actes pris par les collectivités territoriales, 20% sont contrôlés, le contrôle étant systématique pour les actes relevant des champs prioritaires, et effectué par échantillon pour les autres.

Dans le prolongement de ce mouvement, le Gouvernement s'est engagé, dans le cadre de la revue des missions, à « tenir compte de la récurrence des irrégularités constatées pour, le cas échéant, alléger la fréquence des contrôles sur les actes de certaines collectivités engagées dans des démarches d'autocontrôle » (mesure 9) et à « réduire par bloc homogène d'actes la liste des actes transmissibles » (mesure 10).

¹ Cour des comptes, Rapport public annuel 2016, p. 344 et 345.

Lors du comité interministériel aux ruralités, qui s'est tenu à Vesoul le 14 septembre 2015, la réduction de la liste des actes transmissibles sur un premier bloc de compétence « *administration générale* » a été annoncée.

Vos rapporteurs prennent acte de ce resserrement du champ des actes transmissibles, tout en soulignant qu'il laisse dubitatives les plus petites communes, selon lesquelles le contrôle de légalité est avant tout synonyme de sécurité juridique.

Les élus locaux consultés par vos rapporteurs ont ainsi jugé non souhaitables la réduction du champ des actes transmissibles, à hauteur de 49,9%, contre 40,8% d'avis contraires, et les démarches d'« *autocontrôle* » par les collectivités territoriales ou leurs groupements de la légalité de leurs actes, pour 50,4% d'entre eux.

C. UN RENOUVEAU DE L'INGÉNIERIE TERRITORIALE ?

Avec la rénovation du contrôle de légalité, **l'autre proposition forte de l'État est le renouveau de l'ingénierie territoriale.**

Ce renouveau a été acté par la directive nationale d'orientation (DNO) sur l'ingénierie d'État dans les territoires 2016-2018, qui est venue « clarifier le rôle et le positionnement des services de l'État en matière d'ingénierie territoriale. »

Dans ce contexte, **la directive assigne à l'État trois rôles :**

- l'« *État expert* », les services déconcentrés et les établissements publics devant mettre leurs expertises et leurs capacités d'ingénierie à la disposition des porteurs de projets ;

- l'« *État incitateur* », une mise en relation et des synergies entre les acteurs de l'ingénierie territoriale devant être promues sous l'autorité des préfets, chargés de définir des priorités d'intervention dans chaque territoire ;

- et l'« *État facilitateur* », l'organisation et les procédures des services déconcentrés devant être orientées vers l'émergence, l'accompagnement et la concrétisation des projets, les préfets étant chargés d'un rôle de conseil auprès des collectivités territoriales en amont des projets et en cohérence avec le contrôle de légalité.

À cette fin, **la directive précise les fonctions dévolues aux représentants et aux services de l'État :**

- **les préfets de département**, sur proposition des directeurs départementaux interministériels et des chefs de services, organisent l'action des services de l'État de façon à faciliter la conception et la mise en œuvre des projets ;

- **les sous-préfets et les services infra-départementaux** concourent à la détection et à l'accompagnement des projets ;

- enfin, **les préfets de région et les directeurs régionaux** organisent les missions de pilotage, d'animation, de capitalisation et de valorisation, en lien avec les réseaux scientifiques et techniques, et assurent certaines missions opérationnelles d'accompagnement.

Pour la mise en œuvre concrète de cette directive, il est prévu que chaque ministère alloue les moyens adaptés dans le cadre de ses dialogues de gestion, notamment au niveau départemental.

Vos rapporteurs jugent bienvenu le regain d'intérêt de l'État pour l'ingénierie territoriale, à tout le moins dans le discours.

Ils observent que ces orientations en faveur d'un rôle de conseil et de facilitation sont en phase avec les attentes des élus locaux, les répondants à la consultation ayant indiqué souhaiter un État conseil (26,9% des répondants) et un État facilitateur (35,5%).

Ils relèvent cependant que ces annonces ne suffiront pas, à elles seules, à compenser le retrait continu de l'État dans ce domaine, les participants à la consultation ayant précisé avoir habituellement recours aux services du département (27,9% des cas), de l'intercommunalité (19,7%) ou d'un prestataire privé (22,6%), loin devant l'État (9,5%).

Vos rapporteurs relèvent surtout le flou de ces orientations, peu à même d'avoir un impact concret et immédiat dans les territoires.

Au demeurant, l'« *ingénierie territoriale* » est une notion composite, dont les élus locaux et les services déconcentrés ont parfois des acceptions différentes, insistant tour à tour sur sa dimension technique, juridique, administrative ou financière.

Dans la conduite de leurs projets, les collectivités territoriales attendent de l'État, peut-être moins des prestations de services - pour lesquelles elles se sont depuis longtemps organisées par elles-mêmes -, qu'un éclairage sur le cadre législatif et réglementaire en amont et les éventuelles difficultés juridiques en aval, une coordination des différents services et opérateurs de l'État et, en tant que de besoin, la mobilisation de compétences rares et de leviers financiers.

Voilà, résumées à grands traits, les principales attentes des collectivités territoriales en matière d'ingénierie territoriale que vos rapporteurs retiennent de leurs travaux.

Traduction visible du renouveau de l'ingénierie territoriale, **les ministères en charge de l'environnement et du logement ont mis en place le nouveau conseil aux territoires**, qui constitue une démarche d'accompagnement des collectivités territoriales en matière d'aménagement, détaillée dans une note technique du 7 juillet 2016.

Cette démarche, gratuite et partenariale, est portée par les directions départementales des territoires (DDT), avec l'appui des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Son objectif est d'aider à l'émergence de projets ou de stratégies, de soutenir la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires de l'État, et de fournir un appui méthodologique aux collectivités territoriales.

Dans un souci d'adaptation aux circonstances locales, les priorités d'intervention de ce dispositif sont définies par chaque DDT, en lien avec celles fixées par le préfet de département en application de la DNO précitée.

Lors de leur déplacement à Orléans, vos rapporteurs ont pu apprécier la mise en œuvre du nouveau conseil aux territoires dans le département du Loiret. La DDT a indiqué avoir affecté trois agents à temps plein sur cette mission, au sein d'un pôle d'appui aux projets. Ces agents ont pour tâche d'accompagner les projets ou les préfectures *via* des revues de projets, d'appuyer les collectivités territoriales à travers des appels à projets (territoires à énergie positive, démarches d'éco-quartier, réhabilitation du patrimoine énergétique notamment), et de coordonner les services de la DDT pour la délivrance des autorisations environnementales uniques. Une lettre de mission et un *vade-mecum* doivent être rédigés pour ce pôle d'ici la fin de l'année.

Vos rapporteurs soulignent le rôle majeur dévolu aux DDT en matière d'ingénierie territoriale, dont l'expertise est souvent très appréciée par les collectivités territoriales, notamment dans le domaine de l'urbanisme stratégique ou opérationnel.

Ils sont en revanche plus circonspects quant à la démarche du nouveau conseil aux territoires, qui apparaît plus comme un pis-aller consécutif aux réformes de l'ADS et de l'ATESAT¹, que comme un véritable tournant.

De surcroît, une personne auditionnée a fait observer que cette démarche n'avait rien de « nouveau », mais correspondait à l'exercice bien établi des missions de conseil exercées par les DDT au profit des collectivités territoriales.

Quels que soient la substance et le devenir du nouveau conseil aux territoires, vos rapporteurs constatent le peu d'écho recueilli par ce dispositif chez les élus locaux, 81,9% des répondants à la consultation n'en ayant pas eu connaissance et 73,5% des répondants informés de cette démarche n'y ayant jamais eu recours.

Si les ministères en charge de logement et de l'environnement ont pris une initiative en faveur de l'ingénierie territoriale, il en est de même du ministère de l'Intérieur.

¹ La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme renoué (ALUR) a réservé la mise à disposition des services de l'État pour l'application du droit des sols aux seules communes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 10 000 habitants ou aux seuls EPCI de moins de 10 000 habitants (article 134). Par ailleurs, la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a supprimé l'assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) (article 123).

D'une part, l'échelon infra-départemental a été défini comme le « *niveau privilégié de mise en œuvre d'une ingénierie territoriale au service des porteurs de projet dans une dynamique de développement local* » par la directive nationale d'orientation (DNO) des préfetures et sous-préfetures 2016-2018.

D'autre part, le ministre de l'Intérieur a demandé aux préfets de « *repositionner les agents de sous-préfetures sur l'ingénierie territoriale, afin d'apporter aux porteurs de projets publics et privés un accompagnement cohérent et coordonné* » par une instruction du 16 février 2016.

Vos rapporteurs estiment que cette réaffirmation du rôle des sous-préfetures en matière d'ingénierie territoriale est intéressante, cette fonction étant déjà bien établie aux yeux des collectivités territoriales.

Ils rappellent à cet égard que 62,2% des élus du bloc communal ayant répondu à la consultation se disent d'ores et déjà satisfaits du rôle d'interlocuteur du sous-préfet.

Comme évoqué précédemment, vos rapporteurs jugent qu'il est indispensable que le repositionnement des agents soit assorti de formations et complété par des recrutements, l'ingénierie territoriale étant une mission requérant un haut niveau de qualification et d'expérience.

Parmi la pléthore d'initiatives dans le domaine de l'ingénierie territoriale, peuvent également être citées :

- la création du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CÉREMA), par la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports (article 44), qui constitue un centre de ressources et d'expertises techniques et scientifiques pouvant intervenir auprès des services de l'État ou des collectivités territoriales.

- ainsi que l'expérimentation, depuis 2015, du dispositif d'accompagnement interministériel au développement et à l'expertise en milieu rural (AIDER), qui permet de mettre ponctuellement à la disposition de territoires ruraux, où l'offre d'ingénierie est peu développée, une équipe de fonctionnaires de l'État issus de corps d'inspections.

Longtemps en déshérence, l'ingénierie territoriale est désormais prise en compte par tous les acteurs.

Cependant, derrière ce retour rhétorique de l'État dans le domaine de l'ingénierie territoriale, plusieurs interrogations restent en suspens : Les moyens mobilisés seront-ils suffisants, au regard des ambitions affichées ? Comment ces initiatives, disparates pour ne pas dire concurrentes, s'articuleront-elles les unes aux autres ? Enfin et surtout, existe-il au sein des services de l'État une définition claire et partagée de l'« *ingénierie territoriale* » ?

Le dispositif d'accompagnement interministériel au développement et à l'expertise en milieu rural (AIDER) : quels éléments de bilan ?

Vos rapporteurs ont auditionné M. Bruno Fareniaux, inspecteur général de l'administration du développement durable, du dispositif AIDER.

Ce dispositif permet d'offrir à des collectivités territoriales et à leurs groupements, sélectionnés consécutivement à un appel à projets, une ingénierie de projet et une ingénierie financière. Sa spécificité est de mobiliser des fonctionnaires issus de corps d'inspection intervenant auprès des élus locaux en lien avec les services préfectoraux et les réseaux territoriaux de l'État. Les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales sont souvent liées à un déficit dans l'offre d'ingénierie territoriale et, dans une moindre mesure, à une difficulté de priorisation des projets.

La première série d'expérimentations, lancée en 2015, s'est déployée dans deux intercommunalités en Ariège, une commune en Lozère, et le département de la Nièvre. Les trois missions avaient pour thème respectivement la reconversion de friches industrielles et la promotion du tourisme, les opérations d'aménagement et la rénovation de l'habitat, ainsi que le soutien à l'agriculture et le développement de l'industrie automobile.

La seconde série d'expérimentations, engagée en 2016, concerne quatre sites touristiques situés en zone de montagne, dont elle vise à réhabiliter le parc immobilier et les installations de loisirs. Deux missions sont déjà opérationnelles, au Lac de Vassivière (Haute-Vienne) et au Plateau de Hauteville (Ain).

Il ressort de cette audition l'intérêt, pour la conduite des projets locaux, d'un dialogue entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés, ainsi qu'entre les différents services déconcentrés eux-mêmes. Les connaissances techniques des réseaux territoriaux, et la capacité d'animation des préfets et des sous-préfets sont essentielles.

Au total, vos rapporteurs soulignent que cette expérimentation, si elle est pour l'heure très circonscrite, semble bien répondre aux attentes des collectivités territoriales : l'intervention de tiers extérieurs disposant d'un haut niveau de compétences, en lien avec les services préfectoraux et les réseaux territoriaux, peut permettre de résoudre des situations de blocage.

Selon Bruno Fareniaux, « *L'intérêt de cette démarche est de rappeler qu'il y a encore une capacité de réponse au sein de l'État et de ses réseaux territoriaux* ».

III. DES RELATIONS SIMPLIFIÉES ?

Vos rapporteurs constatent que plusieurs orientations ont été fixées par l'État en vue d'une simplification des relations entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales.

La finalité du présent rapport n'est pas de revenir en détail sur la kyrielle de mesures de simplification prises dans le cadre du « *choc de simplification* » annoncé le 29 mars 2013. Ces mesures ont par ailleurs déjà fait

l'objet d'évaluations approfondies, dans le cadre notamment des travaux de notre collègue Rémy Pointereau, premier vice-président de la délégation aux collectivités territoriales, chargé de la simplification des normes¹.

En revanche, vos rapporteurs ont jugé indispensable de rappeler l'esprit général qui a présidé à ces mesures : celui d'un État facilitateur, soucieux d'établir un lien simple, proche et apaisé entre ses services déconcentrés et les collectivités territoriales.

À cette fin, **les préfets ont reçu l'instruction de privilégier une « interprétation facilitatrice des normes »**, de manière à faciliter les projets publics et privés, et à s'adapter aux spécificités locales.

Plusieurs exercices de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ont également été conduits, depuis la revue des missions engagée en 2014, jusqu'aux comités interministériels aux ruralités de Vesoul et de Privas et aux annonces faites à Alençon, en 2015 et 2016.

A. UNE INTERPRÉTATION FACILITATRICE DES NORMES

Une posture facilitatrice est attendue des préfets en matière d'interprétation des normes.

Par une instruction du 2 avril 2013, le Premier ministre a demandé aux préfets – à l'exception des normes relatives à la sécurité – « *de veiller personnellement à ce que [leurs] services utilisent toutes les marges de manœuvre autorisées par les textes et en délivrent une interprétation facilitatrice pour simplifier et accélérer la mise en œuvre des projets publics et privés.* »

Cet objectif a été réitéré par l'instruction du 18 janvier 2016, qui promeut également « *une mise en œuvre adaptée des normes aux spécificités locales* ». Il est précisé que les élus « *doivent pouvoir être conseillés dans la mise en œuvre des normes, en particulier quand celles-ci entraînent des adaptations complexes pour leur collectivité.* »

Vos rapporteurs prennent note de ces instructions en faveur d'une interprétation facilitatrice des normes qui, si elles vont dans le bon sens, peinent toutefois à produire à des résultats tangibles dans les territoires.

À l'exception peut-être des normes relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées, auxquelles le préfet peut autoriser à déroger dans des conditions toutefois restreintes, l'application des normes afférentes aux collectivités territoriales demeure insuffisamment adaptée.

¹ Parmi ces travaux, on pourra citer le rapport d'information n° 454 (2013-2014) de Jean-Pierre Vial sur l'accessibilité aux personnes handicapées, le rapport d'information n° 265 (2014-2015) de Philippe Mouiller et Rémy Pointereau sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, et le rapport d'information n°720 (2015-2016) de François Calvet et Marc Daunis, fait au nom du groupe de travail constitué par la délégation et présidé par Rémy Pointereau, sur le droit de l'urbanisme et de la construction.

B. PLUSIEURS EXERCICES DE SIMPLIFICATION DES NORMES

Plus d'une centaine de mesures de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ont été annoncées par l'État, notamment dans le cadre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) (16 mesures), du comité interministériel aux ruralités de Vesoul du 14 septembre 2015 (18 mesures), du comité interministériel aux ruralités de Privas du 20 mai 2016 (20 mesures), et des annonces faites par les secrétaires d'État en charge de la simplification et des collectivités territoriales à Alençon le 5 décembre 2016 (25 mesures).

Certaines de ces mesures concernent les relations entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales.

Lors de son audition par vos rapporteurs, **Laure de la Bretèche, secrétaire générale à la modernisation de l'action publique, a indiqué que la facilitation de ces relations passe par trois canaux :**

- **l'allègement des procédures,** telle la suppression de l'obligation de transmission des inventaires d'archives aux préfets ;
- **la simplification des règles,** à l'instar de la simplification du régime juridique des abords des monuments historiques ;
- **et une « décentralisation accrue »,** avec notamment la réduction de la liste des actes transmis au contrôle de légalité.

Quelques mesures de simplification intéressant les relations entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales

Les mesures de simplification intéressant, directement ou indirectement, les relations entre les services déconcentrés et les collectivités sont rappelées ci-dessous, de manière non exhaustive.

Certaines de ces mesures sont directement inspirées de la résolution tendant à limiter le poids de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à simplifier certaines normes règlementaires relatives à l'urbanisme et à la construction, adoptée par le Sénat le 13 janvier 2016 à l'initiative de Jean-Marie Bockel, président de la délégation, ou des conclusions du rapport d'information « *Droit de l'urbanisme, l'urgence de simplifier* » (tome II), publié le 23 juin 2016 par le groupe de travail présidé par Rémy Pointereau, premier vice-président de la délégation, chargé de la simplification des normes.

Revue des missions de l'administration territoriale de l'État :

- dématérialiser les actes soumis à transmission, et notamment pour les collectivités de plus de 50 000 habitants, systématiser la transmission dématérialisée des actes soumis au contrôle

- tenir compte de la récurrence des irrégularités constatées pour, le cas échéant, alléger la fréquence des contrôles sur les actes de certaines collectivités engagées dans des démarches d'autocontrôle
- réduire par bloc homogène d'actes la liste des actes transmissibles
- renforcer et améliorer le conseil aux plus petites collectivités dans les domaines juridiques les plus complexes
- dans le cadre du Gouvernement ouvert, mettre en ligne les données relatives aux concours financiers et aux fonds de péréquation, accessibles et réutilisables par tous
- redéfinir la stratégie et le niveau d'intervention des services de l'État en matière d'ingénierie territoriale, permettant d'offrir une prestation adaptée à la nature du projet
- développer les compétences spécifiques en matière d'ingénierie territoriale des conseillers d'éducation populaire et de jeunesse afin de mieux accompagner les collectivités territoriales
- généraliser la mise en place des certificats de projet, dans la perspective des permis uniques
- prévoir l'information systématique du préfet pour les appels à projets nationaux qui concernent les collectivités territoriales

Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) :

- transmission au représentant de l'État par voie numérique des documents budgétaires, pour les collectivités et les EPCI de plus de 50 000 habitants (article 107 III)
- transmission au comptable public, à compter de 2020, sous forme dématérialisée des documents nécessaires à l'exécution des dépenses et recettes (article 108)

Comité interministériel aux ruralités de Vesoul du 14 septembre 2015 :

- alléger les exigences de déclaration pour les travaux de faible importance dans les « petits » ERP
- simplifier le nombre, le champ d'application et la périodicité des vérifications techniques exigées pour les « petits » ERP
- alléger les obligations d'audits et de diagnostics pour les « petits » ERP
- harmoniser les exigences des commissions de sécurité et des officiers préventionnistes
- renforcer l'accompagnement des élus locaux au niveau local et central sur les réglementations sportives
- élargir la liste des actes non soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité dans un premier bloc de compétences « *administration générale* »

- supprimer la procédure imposant aux communes et aux régions de transmettre aux préfets les inventaires d'archives
- alléger des procédures de pièces justificatives obligatoires pour les dépenses de petit montant dans le cadre du contrôle entre ordonnateur et comptable

Comité interministériel aux ruralités de Privas du 20 mai 2016 :

- appliquer le principe « *dîtes-le nous une fois* » aux collectivités territoriales
- faciliter et encourager la mise en œuvre et la généralisation des télé-déclarations en matière d'actes d'urbanisme
- simplifier le régime des abords des monuments historiques

Annonces des secrétaires d'État en charge de la simplification et des collectivités territoriales faites à Alençon, le 5 décembre 2016 :

- dispenser de formalités l'installation de classes démontables dans les établissements scolaires sur la durée des chantiers
- mettre à disposition un *vade-mecum* recensant les règles de construction dans chaque département
- promouvoir les outils numériques nécessaires à l'information des différents acteurs (élus, professionnels, grand public) en matière d'urbanisme
- mettre à disposition des communes un guide pratique pour l'écriture du Plan local d'urbanisme
- améliorer l'information des collectivités sur la taxe d'aménagement
- simplifier le formulaire de déclaration préalable de travaux
- étendre aux ERP neufs les simplifications concernant la réglementation accessibilité
- clarifier les normes de fonctionnement et d'élaboration des établissements d'accueil du jeune enfant
- regrouper les agréments de l'Éducation nationale et du ministère des Sports pour l'enseignement de la natation par les maîtres-nageurs sauveteurs
- adapter l'adresse dans les formulaires CERFA pour intégrer les communes déléguées des communes nouvelles

Vos rapporteurs observent une prise de conscience par l'État de la nécessité d'endiguer l'inflation normative.

Au-delà des mesures de simplification, qui demeurent par trop limitées au regard de l'ampleur du flux et du stock des normes, c'est aussi et surtout une culture partenariale entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales qu'il convient de promouvoir.

À cet égard, **l'essor de procédures d'autorisation intégrées**, à l'image du « *permis environnemental unique* », **est appréciable.**

Ce dispositif, en cours de mise en œuvre, intervient à la suite de l'expérimentation depuis 2014 de l'autorisation unique sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), et de l'autorisation pour les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) soumis à la loi sur l'eau. Il doit permettre de faciliter les projets d'aménagement des collectivités territoriales et, plus généralement, des acteurs économiques, en regroupant des autorisations aujourd'hui bien distinctes, selon une logique de projet, et non une logique de procédure.

Il s'agit d'une démarche innovante, qui gagnerait à être répliquée dans les principaux champs de la vie des collectivités territoriales.

*

* *

Vos rapporteurs retiennent des chantiers annoncés par l'État un certain nombre de propositions intéressant les collectivités territoriales, telles que la limitation à un tiers des réductions d'effectifs sur l'échelon départemental à compter de 2016, l'ouverture annoncée de 1 000 maisons de services au public d'ici 2017, l'affirmation du pouvoir des préfets en cas de fermetures non-coordonnées de services publics sur un même territoire, la priorité donnée par les services préfectoraux au contrôle de légalité et à l'expertise juridique, la clarification du rôle et du positionnement de l'État en matière d'ingénierie territoriale, ou encore les exercices de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

Ces propositions étant très récentes, et souvent imprécises, il conviendra d'être attentif à leur mise en œuvre, afin de s'assurer qu'elles aboutissent effectivement et durablement. D'ores et déjà, la faiblesse des moyens matériels et humains mobilisés pour exercer ces nouvelles missions, de surcroît qualitatives, ne manque pas d'interroger.

C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs ont souhaité recenser les principaux obstacles auxquels continuent d'être confrontées les collectivités territoriales dans leurs relations avec les administrations déconcentrées.

TROIS OBSTACLES PERSISTANTS À L'EFFICACITÉ DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES DANS LEURS RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS

Le panorama esquissé au cours des chapitres précédents montre que les initiatives lancées par l'État depuis une dizaine d'années suscitent des questionnements incomplètement résolus, à travers lesquels il est difficile de repérer une orientation claire pour l'action. **C'est pourquoi**, à ce stade de leur analyse, **vos rapporteurs**, en s'appuyant sur les témoignages reçus tout au long de leur travail préparatoire, **ont souhaité mettre en évidence trois obstacles stratégiques qui s'opposent aujourd'hui à l'établissement de relations efficaces entre les administrations déconcentrées et les collectivités territoriales.**

I. L'INSUFFISANTE COHÉRENCE DE L'ÉTAT DÉCONCENTRÉ

La complexité des circuits administratifs et la dispersion de la parole de l'État qui en découle suscitent depuis très longtemps la critique des collectivités. L'une des remontées de terrain les plus fréquentes a été au cours de la préparation du présent rapport ce thème de l'absence de transparence, de cohérence et d'unité de l'État déconcentré.

Cette complexité, dans une large mesure, est celle de l'action publique elle-même, irréductiblement partagée entre une grande diversité d'acteurs, de contraintes et d'objectifs aussi généralement légitimes que parfois divergents. À cette donnée constante, le rythme des réformes évoquées dans la première partie du présent rapport ajoute une confusion contingente, mais durable. Celle-ci provoque l'irritation croissante d'élus locaux peinant à « *s'y retrouver* » dans l'écheveau des organismes administratifs en mouvement perpétuel.

A. LA COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE

Le rapport déjà évoqué de Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss sur la stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État supposait, en 2013, que l'État mettrait « *comme il conviendrait, la charrue des organisations de structures après les bœufs des missions* ». Ce conseil de méthode est partagé par l'ensemble des intéressés : Villes de France, dans un document transmis à vos rapporteurs, remarque ainsi : « *Avant de s'attaquer à une réorganisation de l'État territorial sous un aspect mécanique et comptable, il est vital de s'interroger sur les missions réelles que l'on veut donner à chacune des administrations déconcentrées* ».

Comme on l'a vu, c'est l'inverse qui s'est produit, la clarification des rôles et des missions se bornant, pour l'essentiel, à assigner aux régions un rôle de fixation des stratégies, le département étant voué à l'opérationnel. Encore que cette répartition, qui souffre de fréquentes exceptions dans la mesure où l'échelon régional supplée souvent le niveau départemental pour l'exécution de certaines missions, comme le note l'audit des DDI publié en mai 2014 sous la coordination de Werner Gagneron, inspecteur général de l'administration, est contestée dans son principe. Jean-Jacques Kegelart, inspecteur général de l'administration du développement durable, membre du CGEDD, a estimé quant à lui que *« la logique consistant à présenter le niveau régional comme l'échelon stratégique, et le départemental comme celui de l'opération est erronée »*.

D'où peut-être une part des difficultés d'application relevées ici et là. Un premier hiatus se manifeste, selon l'audit des DDI, entre les administrations centrales et les préfets de région : *« les services régionaux "dialoguent" sur leurs objectifs et leurs moyens avec les administrations centrales dont ils relèvent, mais l'association des préfets de région à ces dialogues de gestion, alors même qu'ils sont chargés de piloter la mise en œuvre de ces politiques sur leurs territoires, est variable »*. En d'autres termes, y a-t-il un pilote dans l'avion régional de l'État ? Pour ce qui est du niveau départemental, *« la "chaîne du commandement" ministérielle a été fragilisée, au point de donner parfois aux agents le sentiment qu'elle s'était brisée au niveau des liens avec les services départementaux »*. Pour corser la difficulté, *« l'ambiguïté qui règne sur la définition du rôle de "pilotage" confié aux directions régionales, et l'absence quasi générale de programmes annuels de travail répartissant les actions entre directions régionales et départementales impliquées dans les politiques publiques communes compromettent toute recherche ambitieuse d'efficacité »*. Au demeurant, estiment les auteurs du rapport, *« la conception du pilotage des directions interministérielles départementales par les directions régionales nous est apparue largement inadaptée »*, et *« la répartition opérationnelle des missions annuelles entre directions régionales et départementales est rarement explicitée »*. Pour conclure : *« directions régionales et départementales ne travaillent pas bien en réseau »*, ce qui donne *« un sentiment de concurrence entre les unes et les autres, qui n'échappe d'ailleurs pas toujours aux usagers »*. On peut ajouter que le sentiment de cette concurrence, ou de cette désorganisation, échappe encore moins aux élus locaux cherchant leur chemin, plus ou moins à l'aveugle, à travers les administrations déconcentrées.

La réforme du niveau régional a ajouté à une situation, dont rien n'indique qu'elle ait fondamentalement évolué depuis 2013, l'inconfort des plâtres à essuyer : *« du jour au lendemain, des services ont disparu sans que l'on soit informé de ce qui se passait »*, *« le manque de lisibilité de la nouvelle organisation fait que les élus ne savent pas à qui s'adresser »*, ont indiqué à vos rapporteurs les représentants de la communauté d'agglomération Limoges Métropole, lors de leur déplacement.

Il est vrai cependant que le rapport de synthèse du comité de pilotage inter-inspections pour l'audit des DDI publié en mai 2014 est d'une tonalité assez optimiste. *« Au-delà du constat de perte de repères que le regroupement des précédents services déconcentrés au sein des DDI a pu créer, les relations entre ces services, comme celles avec les autres partenaires départementaux, apparaissent globalement satisfaisantes »*, est-il indiqué d'emblée. Peut-être le fait que ce document synthétise dans une large mesure l'autodiagnostic des DDI consultées par les auteurs sur leur insertion dans l'environnement administratif explique-t-il en partie cette orientation : vos rapporteurs ont pu constater, tout au long de leurs entretiens, que les administrations sont peu enclines à l'autocritique...

En tout état de cause, le rapport d'audit des DDI s'appuie sur un certain nombre de remontées de terrain plus critiques pour constater que, en particulier dans des domaines à la frontière des politiques d'aménagement et des politiques sociales, la répartition des tâches peut ne pas être très claire. Ce rapport relève : *« En fait, il semble qu'au niveau départemental, le dialogue interservices ait décliné »*, soit que l'extension du domaine de compétence des DDI réduise mécaniquement le nombre des arbitrages nécessaires entre services, soit que la *reductio capitis* des administrations déconcentrées ne les incite à se recentrer sur leur cœur de métier, au détriment de la mise en œuvre des politiques interministérielles. Il n'en demeure pas moins que la *« tendance à rester chez soi »*, pour reprendre l'expression imagée de l'un des rapports d'audit, ne peut que desservir les collectivités territoriales désireuses d'obtenir pour monter des dossiers complexes un appui administratif coordonné nécessitant précisément que chacun accepte de sortir de chez soi.

En ce qui concerne les relations entre les DDI et le niveau régional, le même rapport de synthèse confirme l'analyse selon laquelle *« sauf exception, l'articulation avec le niveau régional fonctionne bien [...] Le rôle de définition d'une stratégie et de pilotage du niveau régional est désormais reconnu et apprécié »*. Il estime que *« la répartition des rôles entre niveau régional et niveau départemental est globalement claire et respectée »*, à quelques exceptions près : à la DDCSPP de la Creuse, par exemple, *« le partage des missions entre les échelons national, régional et départemental donne lieu à une grande confusion concernant certaines politiques publiques. La mise en œuvre du service civique en est une illustration »*.

Il semble raisonnable de clore ce rapide survol sur un constat de *semi satisfecit*, que peut résumer un propos de Jean-Jacques Kegelart à vos rapporteurs : *« Les réformes ont permis de resserrer le nombre des DD et des DR, et d'instaurer l'interministérialité dans les premières. Elles ont permis des synergies et ont généré des économies de moyens significatives »*, étant acquis que *« la dimension économique ne doit pas faire oublier la dimension organisationnelle en visant l'efficacité du service, la lisibilité de l'appareil de l'administration territoriale de l'État »* et que *« si vous êtes sur un territoire, vous avez aussi une obligation*

de clarté et de compréhension quant à votre rôle et à vos missions, et avoir une plus-value ».

De son côté, Werner Gagneron indiquait à l'occasion de son audition par vos rapporteurs : *« Sur l'organisation interne des DDI, le pari en 2010 était au fond aussi de garantir une plus grande cohérence des positions de l'État à l'égard des collectivités territoriales grâce à un croisement entre les différents agents. Cela a été un plus, notamment dans le domaine des DDT où des équilibres ont pu être opérés, des services communs qui font que les contradictions sont aujourd'hui moins fortes. Cependant, l'efficacité est moins notable dans le domaine social, sûrement parce que la matière s'y prêtait moins. »*

Quoiqu'il en soit, votre délégation estime que la cohérence des positions administratives, dont nombre de témoignages d'élus locaux montre à tout le moins les intermittences, est une exigence minimale encore insuffisamment satisfaite. Au-delà de ce minimum, ce qui importe est l'unicité de l'État territorial en qualité de partenaire des collectivités, que seule l'autorité du préfet peut assurer sur le long terme.

À cet égard, c'est moins la tendance des services à « rester chez soi » qu'il faut interroger, que leur propension à prendre du champ par rapport à cette autorité.

B. LA NÉCESSITÉ D'UN ENSEMBLIER

Comme cela a été abordé, Werner Gagneron estimait devant vos rapporteurs que *« s'il y a une réussite de la Réate, c'est le resserrement des services déconcentrés de l'État autour du préfet »*, ajoutant que *« le mouvement de "préfectoralisation" des DDI n'est absolument pas considéré négativement par les directeurs départementaux. Ce ne sont pas les préfetures qui vont venir empiéter sur leur champ de compétences. »* **Le propos résume l'ambivalence de la situation : le préfet est renforcé, mais dans un contexte assez favorable à l'autonomisation des directions départementales.**

Il convient de noter tout d'abord qu'un certain nombre d'évolutions sont venues récemment conforter la réalité concrète de l'autorité préfectorale.

Plusieurs interlocuteurs de vos rapporteurs ont noté à cet égard le fait que la charte de déconcentration du 7 mai 2015 a renforcé l'impact des décisions préfectorales, y compris sur la mise en œuvre des politiques publiques, tant à l'échelle départementale qu'au plan régional. Patrick Lavaure a en outre rappelé que les préfets de région se sont vu accorder des responsabilités supplémentaires dans la programmation des budgets de l'État dans la région. Les budgets des directions régionales basculent sur le programme 333, qui regroupe les crédits de fonctionnement des DDI, les crédits immobiliers d'une grande partie des services déconcentrés de l'État, ainsi que l'ensemble des emplois déconcentrés nommés par le Premier ministre (directeurs départementaux interministériels et leurs adjoints,

secrétaires généraux aux affaires régionales et leurs adjoints, chargés de mission en SGAR ainsi que plusieurs agents de SGAR non chargés de mission). Ce programme est piloté par le préfet de région et par les préfets des départements. Ainsi, le préfet prend la main sur les moyens de fonctionnement courant des services déconcentrés de l'État sur lesquels il a autorité. Cette réforme aura un fort impact sur la place et le rôle du préfet dans l'activité quotidienne des services.

Pour autant, vos rapporteurs ont reçu de nombreux témoignages sur la permanence de tendances centrifuges dans les services déconcentrés, au détriment des préfets de département et même de région. Cet écart entre le ressenti dans les territoires et le mesuré par les textes ne peut être ignoré. La critique se concentre sur les DREAL, que vos rapporteurs ont entendu être qualifiées d'États dans l'État. Une note transmise à vos rapporteurs par Villes de France relève dans cet esprit que « *dans le cadre des procédures de ZAC, de dossiers loi sur l'eau, zones humides, des villes peuvent ressentir un contrôle très pointilleux sur les dossiers d'élaboration. Beaucoup d'élus craignent en fin de compte la "toute puissance" des DREAL.* » Si ce que Jean-Jacques Kegelart a appelé « *la critique récurrente sur la prééminence de la défense de l'environnement dans une logique "d'empêchement d'agir"* » peut expliquer en partie la focalisation de l'attention des élus locaux sur les DREAL, le sentiment que, de façon générale, les directions territoriales ne sont pas suffisamment régulées par les préfets n'en est pas moins prégnant.

Or, pour l'ensemble des interlocuteurs de vos rapporteurs, les préfets restent, de façon privilégiée, les garants de l'appréciation locale des contraintes nationales, les chercheurs de solutions, les ensembliers de l'action territoriale de l'État et des interactions avec les collectivités. C'est ainsi que les décrivait, exemples à l'appui et à l'instar de très nombreux élus locaux rencontrés, Charles-Éric Lemaignan, président de la Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire.

Les commentaires réunis par vos rapporteurs sont plus divers en ce qui concerne la vocation d'ensemblier des sous-préfets. Interlocuteurs naturels des petites communes, symboles de la présence de l'État dans les territoires, sans doute sont-ils plus des têtes-de-pont vers l'administration déconcentrée, qui constitue leur « *back office* », que des ensembliers proprement dits. Selon Jean-Jacques Kegelart, « *le projet de confier l'ingénierie aux sous-préfectures (en requalifiant éventuellement au service des missions d'ingénierie publique les agents qui délivraient jusqu'ici les titres, après formation et pyramidage) dans le cadre du Plan préfectures nouvelle génération ne peut soulever que des interrogations quant à l'articulation entre les DDT(M) et les sous-préfectures sur ce type de missions et sur la lisibilité du dispositif pour les usagers.* ». Ajoutons que la technicité des dossiers excède souvent les moyens des sous-préfectures. La rénovation énergétique des bâtiments a été citée à vos rapporteurs comme un exemple de dispositif dont il n'est pas certain que le sous-préfet soit mieux informé que le maire qui l'interroge...

En tout état de cause, il faut que les élus locaux sachent à qui ils doivent s'adresser pour obtenir une aide complète et fiable sur tel projet qu'ils souhaitent lancer. Il faut donc que l'État s'organise pour être en mesure de délivrer cette aide et faire savoir à ses destinataires qui la délivrera.

Le préfet est le plus à même d'assurer la mise en place de ce service aux élus, sous réserve que son autorité soit effective sur l'ensemble des services déconcentrés de l'État, y compris bien entendu les agences.

II. LES DOUBLONS

Un document préparatoire à une conférence organisée en mars 2016 par le Conseil d'État sur le thème « l'administration territoriale : État central, pouvoirs locaux » estimait que l'État « *reste l'ultime garant de l'intérêt général et de la cohésion sociale pour nos concitoyens dans un monde en manque de repères* ». **Notre délégation adhère à cette conception indiscutable du rôle de l'État, tout en s'interrogeant sur l'interventionnisme débridé qui résulte de son articulation malaisée avec les principes de la décentralisation. Les repères demandés sont souvent brouillés, du moins aux yeux des élus locaux qui ont déploré, tout au long des travaux de vos rapporteurs, les doublons et les empiètements, et qui souhaitent une clarification. Au vu du surcroît de complexité et de la déperdition d'énergie que la situation engendre, votre délégation ne peut que relayer cette exigence essentielle.**

A. UN ÉTAT DÉCONCENTRÉ ARC-BOUTÉ SUR SA MISSION

L'objet des remarques qui suivent n'est pas, bien évidemment, de proposer des critères de répartition des compétences ou des rôles entre l'État et les collectivités : presque toutes les lois de décentralisation et de réforme territoriale s'y sont employées, directement ou non, depuis 1982. **Notre délégation souhaite, dans le cadre étroit du présent rapport, simplement rendre compte des témoignages reçus par ses rapporteurs sur l'incompréhension que suscite dans les territoires la contradiction entre l'affaiblissement progressif des services déconcentrés et la propension intacte de l'État à toucher à tout.**

Il faut observer, à titre liminaire, que le diagnostic d'interventionnisme n'est pas contredit par le fait que la réduction du format des services déconcentrés à la suite de la RéATE a pu provoquer une contraction du champ de leur activité effective. Lors de son audition par vos rapporteurs, Werner Gagneron, coordinateur d'un rapport d'audit des DDI publié en mai 2014, a estimé que la création des DDI avait amené ces directions à se recentrer fortement sur leur cœur de métier. Ainsi, « *pour ce qui est de la jeunesse et des sports, le contrôle des établissements recevant des mineurs relève de l'État. De façon parallèle, il peut y avoir des actions conjointes*

avec des collectivités territoriales comme, par exemple, le développement du sport ou d'une politique de la jeunesse. Les missions de contrôle, étant régaliennes, sont prioritaires et ont eu tendance à évincer les secondes avec, comme conséquence, un retrait de l'État de ces dernières par comparaison avec ce qui se passait avant la création des DDI. » Le rapport de synthèse note cependant que la majorité des DDI auditées parviennent globalement à exercer leurs missions, tout en admettant que « certaines politiques semblent plus touchées que d'autres, par exemple le contrôle de la qualité des aliments », et en évoquant des formes variées de repli : l'abandon de missions considérées comme non prioritaires après le départ de l'agent qui en était chargé, l'allègement de missions comme les contrôles sanitaires dans les établissements de remise directe ou les participations aux commissions d'appel d'offres, le non développement de missions telles que la mission d'inspection et de contrôle sur les partenaires de l'administration auxquels est déléguée la mise en œuvre de certaines politiques.

Pour autant, notait Werner Gagneron au cours de son audition par vos rapporteurs, « quand bien même le centre de gravité d'une politique peut ne plus être l'État, on voit souvent des ministères demander aux services territoriaux (aux DDI en l'espèce) de coordonner et d'impulser des politiques dans ces domaines. Par exemple, les DDCSPP et les DDCS ont été chargées de coordonner, de porter les plans pauvreté. De même, l'État n'a plus de responsabilité en matière de soutien à la parentalité dans la mesure où les derniers crédits ont été basculés vers les CAF. Ce sont les conseils départementaux, avec les politiques de l'enfance et de la famille, qui sont en charge de ces missions. Il n'en demeure pas moins qu'on a demandé aux DDCSPP et aux DDCS de concevoir un compte parentalité dans chaque département. Ce ne sont pas des doublons à proprement parler mais cela illustre un problème. La charge demandée aux DDI est aussi forte qu'avant, quand bien même il y a eu transfert d'une politique. De même, créer et élaborer un plan est un travail de cadre, ce qui suppose un repyramidage des services, qui n'est pas toujours fait. Il est également possible que la fonction ait disparu. Certains départements ont un service action sociale qui reste dans les DCSPP et qui est tenu par un cadre A sans expérience, sortant de l'école, ce qui peut engendrer un certain nombre de difficultés. C'est également perçu par les collectivités territoriales comme une forme de doublon. » **Ainsi, la tendance au repli n'exclut en aucune manière un interventionnisme qui reste inscrit dans la culture de l'administration déconcentrée, si l'on se réfère au discours tenu à vos rapporteurs par l'ensemble de ses représentants.**

Ainsi, Jean-François Carencu, préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris, président de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, a-t-il estimé lors de son audition par vos rapporteurs : « Il y a le sujet des compétences et des missions, qui est le sujet essentiel. Le discours, les textes, l'ambiance des instructions, c'est : concentrons-nous sur les missions régaliennes de l'État. Je n'ai jamais bien su ce que c'était. Si c'est tamponner les titres, plus personne ne tamponne, c'est les mairies qui prennent la demande et on regroupe cela dans le PPNG. Le cœur de métier de l'État, c'est de vivre mieux ensemble. La santé, il faudrait que l'État reprenne la

main. C'est aussi l'éducation nationale, la justice, l'emploi, le chômage, la justice, l'environnement. À la fin rien ne saute. [...] Quand une entreprise va mal, elle vient voir l'État, quand elle a décidé de s'implanter il faut le faire ensemble. Je suis pour que l'on ne fasse aucun doublon, aucune chose inutile, mais décider à l'avance ce qui sera le régalien et ce qui ne le sera pas, ce n'est pas possible. » Lors de leur déplacement à Limoges, au cours d'une réunion avec les services préfectoraux organisée par Raphaël Le Méhauté, préfet de la Haute-Vienne, plusieurs participants ont confirmé à vos rapporteurs que l'État, tout en ayant délégué des compétences aux collectivités, reste compétent sur l'ensemble, l'un des avantages de cette potentielle omniprésence étant son impartialité et sa qualité de garant d'une politique sans clientélisme.

Au demeurant, les services déconcentrés ne parviennent guère à identifier de doublons : ils identifient plutôt des outils communs, à l'image du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) adopté par le conseil régional et approuvé par le préfet de région.

Les collectivités ont une analyse différente.

B. LA RÉALITÉ DES DOUBLONS

« *Oui, il y a des doublons* », a confirmé à vos rapporteurs Jean-Claude Lebois, président du conseil départemental de la Haute-Vienne, citant en exemple le cas de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), qui fait double emploi avec la politique du département en matière de solidarité territoriale, les procédures de l'une et de l'autre n'étant pas coordonnées. De l'avis de Jean-Claude Lebois, le département pourrait être gestionnaire de la DETR. De même, l'État n'aurait pas besoin de services dans le domaine de la voirie.

De son côté, Hugues Saury, président du conseil départemental du Loiret, a plaidé pour la mise en place d'une logique de rationalisation et de maîtrise des coûts, dans le domaine du logement, en particulier, où la multiplicité des intervenants pose problème.

La partie du social transférée aux départements, la culture, le sport ont aussi été cités à plusieurs occasions, de même que les gestionnaires de lycées et collèges.

D'autres pistes ont été évoquées. À l'occasion de la table ronde organisée par votre délégation dans le cadre de la préparation du rapport, Loïc Cauret, président délégué de l'Assemblée des communautés de France, a estimé au sujet des doublons : « *La DREAL a une capacité d'expertise pour un certain nombre de schémas, notamment environnementaux ; idem pour le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) en matière économique. Comment articuler leur intervention avec celle des régions, qui vont avoir la même responsabilité pour l'établissement des schémas ? Si l'on fait tout en doublon, nous*

allons perdre beaucoup de temps ! Les expertises ne doivent pas conduire à neutraliser et à retarder les dossiers ; elles doivent permettre d'aller de l'avant. ». De son côté, Gilles Mergy, directeur général de Régions de France, a noté à la même occasion : « *la question des doublons se pose quant à elle, du point de vue des régions, essentiellement pour le champ du développement économique et de la formation professionnelle, avec le pôle 3E des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Nous estimons que 500 personnes font pour l'État les mêmes missions que les régions en matière de développement économique et 1 200 dans le champ de la formation professionnelle.* »

En définitive, derrière la question des doublons, et au-delà de ses querelles sémantiques, se pose la question cruciale de l'articulation entre l'État et les collectivités dans le champ des compétences décentralisées. Votre délégation présentera quelques pistes à cet égard dans la conclusion du présent rapport.

III. L'ÉLOIGNEMENT-DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT

Les remontées de terrain se concentrent enfin sur un troisième thème majeur : l'éloignement et le désengagement de l'État, qui ne sont nullement contradictoires avec l'interventionnisme rappelé ci-dessus. Ce processus se poursuit depuis de nombreuses années et revêt des aspects divers : fermetures de services publics, transferts aux collectivités de missions de proximité, qui posent aux collectivités territoriales de redoutables problèmes.

A. L'ÉLOIGNEMENT

On a rappelé que 61,7% des élus locaux ayant répondu au questionnaire Internet qui leur a été adressé ont déclaré que leurs communes ou leurs établissements ont été touchés par au moins une réforme des implantations territoriales de l'État, désignant les gendarmeries (14,6%), les services déconcentrés régionaux (13,9%), les hôpitaux (7,9%), les sous-préfectures (7,4%), les écoles (6,4%), les tribunaux (5,6%) ou les sites de défense (2,5%). Ces évolutions, qui englobent aussi des services publics sortis de l'orbite étatique tels que *La Poste*, ont une forte répercussion sur la France rurale et sur celle des villes petites et moyennes ou, pour reprendre une expression éloquent, la France des périphéries, celle frappée par les déplacements d'activités productives consécutifs à la nouvelle économie mondialisée organisée autour des métropoles. Christophe Guilluy, géographe, estime, dans *La France périphérique*, que cette partie du territoire regroupe 59% de la population et près de 73% des catégories populaires et fragiles. Il évoque le cas des petites villes, où l'emploi industriel, encore important avant la crise de 2008, est en chute, et où « *seule la présence d'un*

important secteur "administrations publiques, enseignement, santé, action sociale" et le développement des services à la personne ont permis d'atténuer les effets de la crise, sans pour autant empêcher la stagnation, voire la baisse, de l'emploi total dans les moyennes aires. » Le nouveau zonage de la politique de la ville mis en place en juin 2014, qui inclut des petites villes rurales et industrielles, illustre cette prise de conscience de la nécessité de répondre à la situation des territoires les plus à l'écart des zones d'emploi les plus actives.

L'effet stabilisateur de l'emploi public tend à s'effacer à la suite du retrait de l'État des territoires. Un document transmis à vos rapporteurs par Villes de France évoque cette perspective à propos de la dernière vague de déplacement de services déconcentrés de l'État : *« la loi de janvier 2015 redécoupant la France en 13 régions a eu aussi des conséquences durables sur la présence de l'État et la reconcentration des préfectures de régions dans les métropoles. On peut craindre que les quelques aménagements consentis par l'État pour ne pas vider les ex capitales (Amiens, Limoges, Châlons-en-Champagne...) au profit de la métropole ne soient que des mesures transitoires. La France ne peut se résumer à ses métropoles (40% de la population française). L'absence de vision stratégique de l'État pour le reste du territoire génère une grande inégalité et une frustration considérable pour les villes petites et moyennes qui maillent le territoire national. Elles vont perdre non seulement aujourd'hui, mais assurément sur le long terme, avec ces réformes une part importante de l'emploi public (1/3 de l'emploi local en moyenne). »*

Face à ces problématiques cruciales pour la qualité du vivre ensemble, le thème du « mieux d'État » susceptible de pallier le « moins d'État », parfois soulevé devant vos rapporteurs, ne peut tenir lieu de solution miracle.

On a vu que des solutions ponctuelles de maintien de services dans les anciens chefs-lieux régionaux ont été mises en place dans le cadre de la réforme de la carte des régions. Elles pourraient, dans une certaine mesure, inspirer d'autres initiatives. C'est ainsi que le document de Villes de France mentionné plus haut propose *« de réfléchir à un grand mouvement de relocalisation de services publics avec un objectif d'aménagement ambitieux du territoire. En effet, la réforme régionale avait fait disparaître 9 postes de préfets de région et de directeurs généraux d'agence régionales de santé et 63 postes de directeurs régionaux des administrations de l'État, ainsi que leurs états-majors. Il avait été alors décidé en 2015 d'implanter les sièges des directions régionales hors chefs-lieux afin de prendre en compte les spécificités de chaque territoire. À l'instar de ces compensations ponctuelles proposées à ces neuf villes qui perdent le statut de capitale régionale, il est certainement utile de généraliser ce type de démarche à l'avenir. Il pourrait être éventuellement prévu de relocaliser les administrations de grandes directions de l'État déconcentré dans des villes n'ayant pas systématiquement le statut de métropole. Concrètement, pourraient être concernés, par exemple, dans ce grand mouvement de redéploiement national des sièges, les services des directions régionales (ou départementales) de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ; des directions de l'environnement, de l'aménagement et*

du logement ; des directions régionales de l'INSEE ; des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ; des directions régionales (ou départementales) des affaires culturelles ; des directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, etc. »

Il peut en effet y avoir là une piste à suivre, pour autant que la complexité des circuits administratifs n'en soit pas démultipliée : votre délégation n'estime pas que la lutte contre le « moins d'État » justifie de sacrifier le « mieux d'État ». D'autres outils existent, tels que les contrats de présence postale territoriale, dont la prolongation pour la période 2017-2020 vient d'être acquise.

En tout état de cause, si le présent rapport n'a pas pour objet d'étudier la fracture territoriale et les mesures susceptibles de la réduire, votre délégation ne peut manquer de rappeler à son occasion le caractère central de cette question pour l'organisation territoriale, tant du point de vue de la déconcentration de l'État que de la décentralisation des collectivités.

B. LE DÉSENGAGEMENT

Ainsi que cela a été évoqué, la suppression des prestations d'ingénierie concurrentielles à partir de 2008, puis la réforme de l'application du droit des sols (ADS) et enfin la suppression définitive de l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), intervenues en 2014 au terme de plusieurs années d'affaiblissement, illustrent bien la tendance au désengagement de l'État, qui est le second aspect de son éloignement croissant des territoires, et se double d'un report sur les collectivités des coûts afférents.

Le terrain n'est pas resté vierge, puisque les départements et les intercommunalités ont créé pour prendre le relais des structures d'expertise dont les élus se déclarent globalement satisfaits tout en continuant à porter sur le désengagement de l'État un jugement mitigé. C'est ce que suggèrent les résultats de consultation par Internet des élus locaux. Tout d'abord, la réforme de l'ADS, qui a eu des répercussions dans 54,3% des communes et des groupements, est jugée plutôt négativement par les élus (49,6% contre 25,9% d'opinion positive), ce qui n'empêche pas que le service mis en place par les collectivités territoriales ou leurs groupements à la suite de cette réforme soit jugé plus efficace (46,9%) et plus proche (59,9%) que celui existant auparavant. Le bilan de la suppression de l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) est nettement négatif, à ce stade, aux yeux des élus locaux (72,4%). La mise en place du nouveau conseil aux territoires (NCT) est quasiment passé inaperçue auprès des répondants : 81,9% n'en ont pas eu

connaissance. Parmi ceux qui ont entendu parler du dispositif, une grande majorité n'y a jamais eu recours (73,5%).

À côté de ces deux exemples de retrait accompagnés de la montée en puissance des charges financières incombant aux collectivités, de nombreux cas de désengagement ont été cités à vos rapporteurs. Cette tendance, qui peut avoir sa justification dans l'optique des progrès de la décentralisation, participe à la fragilisation de la confiance entre l'État et les collectivités chaque fois qu'un transfert n'est pas assez négocié ni suffisamment accompagné.

MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS ET AUX ATTENTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Vos rapporteurs ont tenté de résumer dans les trois premières parties du présent rapport l'essentiel de ce qui se déroule depuis une dizaine d'années dans l'organisation déconcentrée de l'État, la façon dont les agents le vivent, et surtout celle dont les collectivités territoriales le reçoivent. En conclusion de cet ensemble d'informations, de ressentis et de constats, les développements qui suivent rappellent les conditions d'une restauration de la qualité des interactions entre l'État et les collectivités, avant de dessiner les pistes qui permettraient de mieux y parvenir.

I. LE JUSTE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. PAS DE POLITIQUE PUBLIQUE EFFICACE DANS LES TERRITOIRES SANS L'IMPLICATION ACTIVE DES COLLECTIVITÉS

1. Obsolescence de l'État dominant

On a noté précédemment que, depuis le lancement de la réforme de l'administration territoriale de l'État, la réflexion et l'action des gouvernements successifs ont été centrées sur des objectifs déconnectés des préoccupations des collectivités territoriales. L'un des interlocuteurs de vos rapporteurs remarquait à cet égard de façon lapidaire que l'État sert d'abord l'État, c'est-à-dire les objectifs de l'État, qui ne sont pas nécessairement ceux des collectivités. De fait, on l'a aussi rappelé plus haut, **les collectivités territoriales n'ont guère été associées à la gestation des réformes**, si ce n'est tardivement, essentiellement à l'occasion d'un dialogue organisé pour préparer le choix de la spécialisation géographique des services de l'État en région.

Les besoins des collectivités ont donc été peu pris en compte en amont, comme si l'État demeurait l'instance surplombante du passé, les collectivités catégories de destinataires de ses politiques parmi d'autres, étant simplement informées de ses initiatives, puis associées à leur mise en œuvre.

Vos rapporteurs ont pu constater lors des auditions auxquelles ils ont procédé que cette conception de l'État demeurait prégnante parmi ses agents. Pour nombre de ses serviteurs, l'État transfère des compétences aux collectivités tout en conservant un impérieux droit de regard sur l'ensemble et sur le détail. Cette compréhension du rôle de l'État se nourrit d'une conception de l'intérêt public trop centralisatrice pour s'articuler aisément avec le principe constitutionnel de libre administration, dont on est loin d'avoir encore tiré toutes les conséquences.

En tout état de cause, il est incontestable que **la conception traditionnelle de l'État tutélaire est irrémédiablement contredite par les réalités de terrain** : ses moyens financiers ont régressé, ses services sont parfois exsangues, les compétences de pointe dont il disposait se raréfient, sa trame territoriale se distend. Dans ces conditions, comment l'État déconcentré peut-il envisager de maintenir durablement une emprise transversale sur les politiques publiques mises en œuvre localement ? Faute de moyens plus significatifs, il use de la maigre carotte financière dont il dispose désormais, ou s'appuie sur la capacité d'empêcher que lui assure une réglementation envahissante dont il possède l'exclusivité. Ces leviers sont fragiles.

Au demeurant, même s'il était possible de faire abstraction de la diminution de ses moyens financiers et humains, l'État surplombant ne pourrait plus fonctionner comme si de rien n'était. **Les politiques publiques, au niveau territorial, sont de plus en plus conçues et mises en œuvre dans un cadre partenarial associant l'État et les collectivités.** Jean-Marc Rebière, préfet, président du conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État, et Jean-Pierre Weiss, ingénieur général des Ponts, relèvent dans le rapport sur la stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État remis en avril 2013 au Premier ministre : « *Les "partenariats" avec une, voire plusieurs collectivités territoriales sont beaucoup plus fréquents que les missions régaliennes exercées par l'État seul* ». En dehors des domaines régaliens que sont la sécurité publique, la protection des citoyens, la gestion des crises, la prévention des risques, c'est en effet de plus en plus souvent aux collectivités territoriales que revient le soin de mettre en œuvre les politiques publiques. Ce constat est partagé par l'ensemble des acteurs de la scène territoriale : l'État a aujourd'hui pour tâche de définir des grandes politiques dont l'application est plus ou moins territorialisée. La mise en œuvre concrète de ces politiques est souvent déléguée aux collectivités territoriales – on parle de co-construction – ce qui résume bien la nécessité de coordonner des acteurs publics hétérogènes, plus ou moins indépendants les uns des autres, et dont les objectifs peuvent éventuellement diverger. **Cette coordination appartient à l'État, désormais stratège en tant que garant ultime de l'intérêt général et de la cohésion sociale, et partenaire pour l'essentiel de l'opérationnel.**

2. Insuffisances de l'État stratège et partenaire

On a esquissé, dans de nombreux développements du présent rapport, le panorama de ce qui obère l'efficacité de l'État stratège et partenaire.

La question centrale est peut-être celle de la **complexité**, notion qui en englobe beaucoup d'autres. Elle revêt en effet des aspects divers :

- le foisonnement et l'éloignement des services déconcentrés ;
- l'insuffisance des repères disponibles pour s'orienter dans le maquis des normes, des procédures et des interlocuteurs ;

- la faiblesse latente de l'autorité préfectorale, qui devrait résumer l'État déconcentré pour les élus locaux ;

- l'interventionnisme désordonné dans l'ensemble des politiques publiques.

Bien entendu, la complexité a des conséquences inégales selon qu'elle touche une commune démunie ou une métropole, un petit département ou une région fusionnée, ce qui appelle des **solutions modulées en fonction des territoires**. C'est la direction dans laquelle l'État s'engage ; là encore, avec des résultats insuffisants pour le moment : il faut donc accentuer l'effort, renforcer les méthodes, et ne pas attendre d'éventuels prochains plans de réforme pour s'y atteler : il y a urgence à lancer la chasse à la complexité.

Ces problèmes, qui tournent autour de la question du rôle de l'État dans la mise en œuvre des projets des collectivités, sont bien entendu prioritaires. Mais on ne peut les aborder indépendamment d'une question en quelque sorte architectonique, car elle conditionne leur solution : **le pilotage de la co-construction appartient-il nécessairement à l'État** indépendamment de la compétence en cause, ou bien telle collectivité en charge de telle compétence doit-elle manier la baguette du chef d'orchestre ? À partir de quel moment la co-construction tourne-t-elle à **l'empilement de doublons** et la nécessaire « symphonie des pouvoirs » déconcentrés et décentralisés devient-elle cacophonie ?

Ainsi, la co-construction de politiques publiques est désormais la règle et elle se heurte à de sérieux obstacles qu'il est essentiel de lever afin de renforcer l'efficacité de l'action publique en ces temps de disette financière ; trente-cinq ans après le lancement de la décentralisation, il ne peut y avoir de solution qui ne réponde aux besoins des collectivités territoriales.

B. PAS D'IMPLICATION EFFICACE DES COLLECTIVITÉS SANS PRISE EN COMPTE DE LEURS ATTENTES

1. Quel positionnement territorial pour l'État ?

La nécessité de répondre aux besoins des collectivités ne fait pas question. Le rapport précité sur la stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État en témoigne, à travers la typologie qu'il propose des titres d'intervention de l'État territorial. Celui-ci peut :

- jouer « *un rôle d'animateur et de coordonnateur volontaire d'interlocuteurs multiples, publics et privés pour construire les cohérences et les déploiements des politiques publiques en cause* » ;

- informer les collectivités des « *données, contraintes et informations à prendre en compte pour l'exercice de leurs responsabilités* » ;

- « *produire certains actes de son ressort qui conditionnent la mise en œuvre des politiques décentralisées* » ;

- « *choisir d'accompagner sans réel statut d'intervention des démarches déployées par les collectivités responsables* ».

Cette énumération déroule dans l'action concrète les trois grandes fonctions de l'État déconcentré identifiées dans le même rapport : la fonction de garantie républicaine, la fonction d'expression stratégique, la fonction d'ingénierie territoriale.

D'autres typologies posent des accents un peu différents. Il en est ainsi de la distinction entre les fonctions régaliennes, le porter à connaissance sur les politiques nationales, le contrôle de légalité, la participation à l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre, proposée dans un document transmis à vos rapporteurs par Jean-Jacques Kegelart, membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Quelle que soit l'approche, on constate que les collectivités territoriales sont bien présentes dans la réflexion. Il faut aller plus loin, changer de paradigme. À cette fin, vos rapporteurs ont recueilli les attentes des collectivités, dont il convient ici de rappeler à nouveau la substance.

2. Que veulent les collectivités ?

Les réponses des élus locaux au questionnaire Internet qui leur a été adressé sont éloquentes. On rappellera simplement que les élus souhaitent essentiellement, d'une part, un État facilitateur (35,5%) et, d'autre part, un État conseil (26,9%). En ce qui concerne les modalités de mise en œuvre de la fonction de conseil : pour 62,2% des répondants, le sous-préfet joue d'ores et déjà le rôle d'interlocuteur privilégié des communes ou de leurs groupements. Vos rapporteurs en ont tenu compte. Plus généralement, les élus attendent des services déconcentrés qu'ils soient plus proches (15,4%), plus disponibles (14,5%), mieux identifiés (14,3%).

En fonction de ces éléments d'information comme de l'ensemble des consultations auxquelles ils ont procédé pour préparer leur rapport, vos rapporteurs estiment que les collectivités territoriales ont besoin d'**un État** :

- **capable de simplifier la complexité** de son organisation, de son droit, de ses procédures, et de passer ainsi de la position, trop constamment mise en exergue par les élus locaux, d'empêcheur et de retardateur à une position de **facilitateur**, d'**inventeur de solutions**, d'**ensemblier** pour les procédures ;

- **capable de maintenir une présence partagée** entre les territoires et de rester proche, alors que la mise en place des grandes régions, des intercommunalités élargies et des métropoles tend à structurer le territoire selon

un postulat du GRAND qui peut être porteur de ravages territoriaux et sociaux ;

- **capable de mieux s'inscrire dans la logique de co-construction des politiques publiques** qu'appelle la consolidation de la décentralisation, **en évitant les empiètements, en corrigeant les doublons, en offrant aux collectivités son expertise et son conseil**, en acceptant de devenir moins tuteur que partenaire.

Ces trois dimensions sont complémentaires et indissociables. Consolider les conditions d'un partenariat efficace entre l'État et les collectivités est indispensable pour faire face à deux enjeux majeurs de l'action publique que sont, d'une part, l'urgence de consolider la capacité d'agir des collectivités dans le contexte de concurrence globale, interne et internationale, entre les territoires, et, d'autre part, l'endigement d'un effet pervers de cette concurrence, qui est l'abandon latent des périphéries, où vivent quelque 60% de la population.

Les propositions qui suivent articulent ces nécessités autour de cinq axes.

II. CINQ AXES DE PROGRESSION

Un certain nombre des préconisations adoptées par votre délégation font d'ores et déjà l'objet d'initiatives plus ou moins expérimentales, conduites de façon plus ou moins dynamiques, plus ou moins complexes à mettre en œuvre. Votre délégation n'a pas estimé utile d'entrer dans le détail de ces initiatives, préférant évoquer leur substance et leurs modalités les plus remarquables. Elle retire de cette mise en perspective le sentiment que, sur de nombreux points, les choix sont d'ores et déjà globalement pertinents mais elle considère que la vigilance est nécessaire pour assurer leur mise en œuvre au long cours. Sur d'autres points, la capacité d'innover doit encore se manifester.

A. ASSURER LA COHÉRENCE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Le premier axe des préconisations de votre délégation regroupe les propositions visant à assurer la cohérence de l'administration déconcentrée. La Constitution proclame que la République est indivisible ; l'administration l'est aussi en principe ; dans les territoires, son unité est assurée par le préfet. C'est le principe. Selon les préfets auditionnés par vos rapporteurs, la réalité est conforme aux principes ; selon les élus locaux interrogés, la situation est diversifiée...

C'est pourquoi votre délégation tient à évoquer l'attachement très fort des élus à l'autorité effective des préfets sur les services de l'État. Les préfets sont, et doivent être, pour les collectivités, des « trouveurs de

solution ». Or les remontées de terrain suggèrent - et les débats de la délégation sur les propositions de vos rapporteurs l'ont confirmé - que certaines directions régionales - les DREAL sont souvent citées - bénéficient souvent d'une forte autonomie, et que la tendance à l'« agencification » de l'État n'est pas favorable à la cohérence de son action, et moins encore à l'affirmation de l'autorité des préfets. Votre délégation a donc souhaité rappeler, d'une part, le principe de l'autorité hiérarchique des préfets et, d'autre part, cherché à identifier quelques pistes susceptibles de conforter celle-ci.

- Consolider l'autorité du préfet sur l'ensemble des directions régionales ; veiller à l'inscription des services non placés sous sa dépendance hiérarchique (rectorats, DRFIP) ainsi que des entités régionales des agences de l'État (ADEME, AFITF, ANAH, agences de l'eau, ARS, ANRU) dans la logique de coordination par lui de l'ensemble des moyens de l'État dans la région.

Comment renforcer concrètement l'autorité du préfet ? Tout d'abord, votre délégation propose d'instaurer une durée minimale d'affectation : celle-ci ne devrait pas être inférieure à trois ans. En effet, la rotation trop rapide du corps préfectoral ne permet pas une bonne connaissance du terrain, des hommes et des dossiers.

Comme corollaire, il serait utile de remettre aux préfets, au moment de leur désignation, une lettre de mission signée du Premier ministre, fixant leurs priorités et les conditions d'exercice de leur mandat.

Toujours dans la même intention, il serait intéressant d'établir au chef-lieu de région, au moins dans les régions fusionnées, qui appellent une attention et des solutions spécifiques en raison de leur taille et des lourds problèmes d'adaptation administrative résultant de la dernière réforme, un état-major régional composé des directeurs régionaux, recteurs, directeurs généraux de l'agence régionale de santé, assistant le préfet de région dans sa mission de pilotage et de mise en cohérence de l'action de l'État. Les comités de l'administration régionale (CAR), qui se réunissent trop rarement, jouent actuellement ce rôle de façon insuffisamment dynamique. Il serait en effet utile que l'interaction soit constante au sein de l'état-major régional, ce que seule la proximité physique peut assurer.

- Instaurer une durée minimum d'affectation pour les préfets, qui devrait être de trois ans ; remettre aux préfets, au moment de leur désignation, une lettre de mission signée du Premier ministre, fixant leurs priorités et les conditions d'exercice de leur mandat.

- Au moins dans les régions fusionnées, établir au chef-lieu de région un état-major régional composé des directeurs régionaux, recteurs, directeurs généraux de l'agence régionale de santé, assistant le préfet de région dans sa mission de pilotage et de mise en cohérence de l'action de l'État.

Votre délégation appelle aussi à conforter l'échelon départemental comme périmètre de mise en œuvre des politiques publiques et à consolider dans cette optique la mission de coordination que les préfets de département exercent aussi bien à l'égard des DDI qu'à l'égard des agences de l'État. Sur ce point, et selon les témoignages recueillis, la création des DDI a généralement permis de renforcer, en quelque sorte mécaniquement, la coordination des politiques publiques dans les directions où la fusion des anciennes directions départementales a donné de bons résultats. Il semblerait, en revanche, que la coordination entre l'ensemble des DDI d'un département ne soit pas toujours satisfaisante et que la montée en puissance des DDI les plus opérantes, qui sont souvent des DDT, puisse déboucher sur une manière d'autonomisation préjudiciable à l'unicité de l'État au plan départemental. Votre délégation attire l'attention sur cette question, susceptible de porter préjudice à la qualité des relations entre l'État et les collectivités.

- Renforcer sous l'autorité des préfets la coordination des DDI entre elles.

B. MAINTENIR LA PROXIMITÉ DE L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le deuxième axe des propositions de votre délégation est la proximité de l'administration déconcentrée avec les collectivités territoriales. Elle pose des problèmes nouveaux dans le contexte de concentration accélérée des intercommunalités et des régions. De fait, au moment même où l'on prend toute la mesure des conséquences pour les collectivités de la perte de substance des administrations déconcentrées depuis le lancement de la Réate, les périmètres, soudain, se distendent, les distances s'accroissent, les figures familières des agents de l'État menacent de devenir étrangères. C'est pourquoi votre délégation accorde une attention particulière à la présence des administrations déconcentrées dans les départements, ceux-ci constituent pour les collectivités un centre de ressources et une garantie de proximité irremplaçables.

Dans cette optique, votre délégation souhaite tout d'abord que soit acquis le principe d'accorder une attention spéciale aux besoins des départements les moins bien munis : ceux qui sont sous le seuil de 500 000 habitants, mais aussi les départements connaissant des besoins administratifs spécifiques indépendamment du chiffre de leur population : les départements à forte fréquentation touristique, les départements de montagne, par exemple. Dans ces conditions, s'il est justifié de fixer des organisations cibles pour l'ensemble des préfetures et de « socler » les effectifs des préfetures, il est aussi indispensable de tenir compte des réalités de terrain. Il importe de le rappeler, même si les projets en cours n'ignorent pas cette dimension.

- Accorder une attention spéciale aux besoins des départements les moins bien munis ou dans lesquels des besoins spécifiques sont identifiés (seuil de 500 000 habitants, cas des départements peu peuplés à forte fréquentation touristique, des départements de montagne à besoins spécifiques).
- Consolider les DDI les plus fragilisées.

Dans le même esprit, il faut prévenir la distanciation accrue des services résultant de la nouvelle carte régionale en pérennisant l'organisation multi-sites des services déconcentrés mise en œuvre à l'occasion de la réforme des services de l'État dans les grandes régions. Ce choix d'organisation des services de l'État est justifié par des raisons d'aménagement du territoire. Il comporte cependant le risque de renforcer la complexité de l'organisation administrative et, dans certains cas, l'éloignement des services. Il devra donc être accompagné d'un vigoureux effort de simplification des contacts entre les collectivités et l'État déconcentré, dans les conditions envisagées ci-dessous dans le troisième axe des propositions.

- Pérenniser l'organisation multi-sites des services déconcentrés, tout en veillant à prévenir le surcroît de complexité administrative résultant de la relative dispersion des services.

Dans un souci identique d'aménagement du territoire, il est important de promouvoir une réflexion territorialisée sur les projets de rationalisation de l'implantation des services de l'État, afin d'éviter les fermetures simultanées de plusieurs services situés dans une même collectivité. On a noté plus haut qu'un effort était fait dans ce sens, il faut le maintenir, face à l'étendue du problème en zone rurale, et compte tenu de ce qu'a été l'impact des fermetures de services déconcentrés sur l'activité des villes petites et moyennes.

- Promouvoir une réflexion territorialisée sur les projets de rationalisation d'implantation des services de l'État afin d'éviter les fermetures simultanées de plusieurs services dans une même collectivité.

Un autre effort à encourager et à prolonger est la réduction des fractures territoriales en améliorant la qualité et l'accessibilité des services considérés comme essentiels pour la population et l'économie locale, dans le cadre, prévu par la loi NOTRe, des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

- Mobiliser les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public dans un objectif d'équilibre territorial dans l'accès aux services.

- Généraliser les maisons de services au public dans chaque intercommunalité en espace rural. Élaborer un guide des bonnes pratiques.

Toujours dans l'optique d'améliorer la qualité des relations entre le niveau déconcentré et les collectivités territoriales, qu'elle souhaite mettre en exergue, votre délégation considère qu'il serait utile de faire évoluer certains aspects de l'organisation préfectorale, soit pour permettre au préfet de région de se consacrer plus complètement à ses missions de coordination, soit pour corriger des lacunes découlant de la diversité des missions des sous-préfets de ville-centre.

- Expérimenter la possibilité que le secrétaire général de la préfecture de région devienne préfet du département chef-lieu tout en étant accompagné d'un adjoint sous-préfet territorial chargé de la ville-centre.

- S'assurer que le sous-préfet de la ville-centre assure complètement, parallèlement aux tâches qu'il exerce au titre de la préfecture, sa mission d'appui aux communes rurales présentes dans son arrondissement.

Afin de répondre à une inquiétude manifestée lors du déplacement de vos rapporteurs en Haute-Vienne, votre délégation souhaite mentionner la nécessité de maintenir et restaurer si nécessaire le dialogue des directions régionales déconcentrées avec les conseils régionaux. En effet, les réorganisations issues de la modification de la carte des régions ne favorisent pas nécessairement la continuité des contacts.

- Dans les grandes régions, maintenir et restaurer si nécessaire le dialogue des directions régionales déconcentrées avec les conseils régionaux.

Certaines initiatives méritent d'être signalées et encouragées. Vos rapporteurs ont en particulier pris connaissance des méthodes mises en œuvre dans le cadre du dispositif d'accompagnement interministériel au développement et à l'expertise en milieu rural (AIDER), qui leur apparaissent intéressantes, encore que difficilement généralisables.

- Pérenniser et développer le dispositif AIDER et valoriser son retour d'expérience dans toute la mesure du possible.

Enfin, votre délégation propose de s'assurer que la dématérialisation des actes et des procédures n'entraîne pas un coût supplémentaire pour les petites collectivités et tienne compte de l'inégale couverture du territoire par le haut débit. Des appréciations contradictoires ont été fournies à vos rapporteurs sur le coût de l'investissement correspondant et sur sa durée d'amortissement. Une évaluation sera nécessaire à cet égard.

- S'assurer que la dématérialisation des actes et le recours aux télé-procédures n'entraîne pas un coût supplémentaire pour les petites collectivités et tienne compte de l'inégale couverture du territoire par le haut débit.

C. DONNER AUX COLLECTIVITÉS LES MOYENS DE SURMONTER LA COMPLEXITÉ DE L'ORGANISATION ET DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES

Votre délégation propose comme troisième axe de simplifier radicalement pour les collectivités territoriales la complexité de la machine administrative. À cet égard, il ne s'agit pas de baliser des circuits dans la machine administrative, ni de s'attaquer à la simplification des procédures. Il est plus opérant de reporter sur l'administration elle-même le poids de la complexité qu'elle crée : il faut que les collectivités disposent d'un point d'entrée unique et efficace chargé de piloter l'ensemble d'un dossier. Les collectivités territoriales sont trop souvent abandonnées à elles-mêmes face à une collection d'entités disparates susceptibles, à tout moment du processus d'étude, de lancement et de réalisation d'un projet - qu'il s'agisse d'un projet de planification territoriale, d'un projet d'aménagement ou d'un projet de dispositif de politique publique - de se contredire et de s'empêcher les unes les autres. Les collectivités ont besoin d'un ensemble.

Votre délégation propose ainsi de développer, sous le pilotage du préfet de département ou de son représentant désigné projet par projet, un mode d'organisation transversal et intégré pour lancer et mettre en œuvre les projets des collectivités territoriales.

- Conforter l'échelon départemental comme périmètre effectif de mise en œuvre des politiques publiques en renforçant l'autorité des préfets sur les DDI et en consolidant la mission de coordination qu'il exerce à l'égard des agences de l'État.

- Développer, sous le pilotage du préfet de département ou de son représentant désigné projet par projet, un mode d'organisation transversal et intégré pour lancer et mettre en œuvre les projets des collectivités territoriales.

Pour faciliter la mise en œuvre des initiatives de collectivités n'entrant pas dans le champ de ce mode d'organisation, votre délégation propose de désigner un référent généraliste, qui peut être généralement le sous-préfet, chargé de piloter le montage des dossiers quand il dispose de la technicité nécessaire. S'il ne maîtrise pas suffisamment les outils et les procédures à mettre en œuvre pour réaliser certaines opérations, le sous-préfet peut, faisant en quelque sorte office de « *front office* », jouer le rôle de courroie de transmission en orientant la ou les collectivités intéressées vers les ressources administratives et expertes appropriées.

Des préconisations de cet ordre ont été avancées en juillet dernier par le rapport du groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols constitué par votre délégation sous la présidence de Rémy Pointereau et dont les rapporteurs étaient François Calvet et Marc Daunis. Leur rapport a recommandé en particulier que le préfet organise systématiquement dans son département un dispositif de référent juridique unique pour aider les porteurs de projet et les collectivités dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement. Il a aussi proposé la mise en place à terme d'un véritable rescrit environnemental.

Votre délégation souhaite que ces propositions soient étendues en dehors du champ de l'urbanisme et de la construction, et mises en œuvre effectivement.

- Désigner un référent généraliste, qui peut être généralement le sous-préfet, chargé de piloter le montage du dossier ou, en « *front office* », de jouer au départ du projet le rôle de courroie de transmission en orientant la ou les collectivités intéressées vers les ressources en ingénierie appropriées.

Votre délégation souhaite que soit aussi développée la méthode des procédures uniques d'autorisation en s'inspirant du « permis environnemental unique ».

- Développer la méthode des procédures uniques d'autorisation en s'inspirant du « permis environnemental unique ».

Il faut, enfin, progresser dans la voie, déjà assez largement explorée, qui consiste à encadrer dans des délais préfixés les réponses administratives à des demandes des collectivités. Concrètement, il faudrait que toutes les préfetures soient couvertes par des engagements qualitatifs.

- Encadrer dans des délais préfixés les réponses administratives à des demandes collectives (engagements qualitatifs), prévoir que toutes les préfetures devront être couvertes par des engagements qualitatifs.

- Tester l'élargissement de la technique du « rescrit », qui offre un cadre juridique stable pour la mise en œuvre d'un projet.

La contractualisation peut aussi être une méthode de simplification des circuits administratifs, à condition que les appels à projets lancés par l'administration soient conçus de façon à ne pas écarter d'emblée les collectivités dépourvues des ressources administratives nécessaires pour élaborer les dossiers.

- Favoriser la contractualisation (contrats de ruralité, contrats de ville) dans des conditions équitables pour l'ensemble des collectivités susceptibles d'en bénéficier.

D. RECENTRER L'ACTION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES STRICTEMENT ÉTATIQUES

Améliorer l'articulation entre l'État déconcentré et les collectivités territoriales, c'est aussi rationaliser la mise en œuvre locale des politiques de l'État afin d'éviter les doublons. Les esprits n'y sont pas nécessairement préparés. De façon significative, les services de l'État ne parviennent guère à identifier de doublons quand la question leur est posée. Les élus locaux et leurs services le font en revanche sans difficulté, citant en particulier la culture, le sport, la partie du social transférée aux départements... Alors que ses moyens financiers ont régressé, que ses services sont parfois exsangues, que les compétences de pointe dont il dispose dans les territoires se raréfient,

l'État continue à estimer qu'il a vocation à intervenir dans l'ensemble des domaines. Votre délégation n'adhère pas à cette conception de la décentralisation.

Un recentrage sur les missions identifiées comme prioritaires est sans doute en cours au niveau départemental sous l'influence des contractions de personnel dans les DDI, mais il ne s'agit pas ici de la clarification souhaitée par votre délégation, car il laisse entier le problème des doublons et celui des chevauchements survenus au gré du lancement de plans ministériels ponctuels (les exemples du plan pauvreté et du plan parentalité ont été cités à cet égard).

C'est pourquoi votre délégation recommande que soit tout d'abord engagée une vraie concertation nationale avec les associations d'élus locaux, avant tout lancement de politique ministérielle se chevauchant avec des compétences décentralisées.

- Rendre impérative une vraie concertation nationale préalable avec les associations d'élus locaux avant tout lancement de politique ministérielle se chevauchant avec des compétences décentralisées.

Au-delà de cette orientation de bon sens, il faut recentrer l'État sur ses missions régaliennes et engager l'extinction des doublons en permettant la reprise par les collectivités territoriales des services déconcentrés en charge de politiques essentiellement décentralisées, telles que la partie du social transférée aux départements, la culture, le sport. Il ne s'agit pas de dénier à l'État la possibilité de lancer des actions dans ces domaines. En revanche, quand la matière a été transférée, le pilotage d'une opération doit appartenir à la collectivité qui possède la compétence.

- Recentrer l'État sur ses missions régaliennes et engager l'extinction des doublons en prévoyant la reprise par les collectivités territoriales des services déconcentrés en charge de politiques essentiellement décentralisées, telles que la partie du social transférée aux départements, la culture, le sport.

Par ailleurs, il convient de tirer les conséquences d'un constat d'évidence : la décentralisation a eu lieu, elle s'est bien déroulée, il convient de pousser ses acquis à leur terme logique. Il serait souhaitable, en particulier, d'opérer certains transferts de personnels qu'appelle encore la décentralisation des lycées et collèges (gestionnaires des lycées et collèges).

- Achever la décentralisation de certaines compétences en opérant les transferts correspondants de personnels.

Tout ceci doit bien entendu s'accompagner d'une compensation équitable du coût des politiques d'État dont la mise en œuvre est confiée aux collectivités.

- Compenser véritablement le coût des politiques d'État dont la mise en œuvre est confiée aux collectivités.

Enfin, pour éviter aux petites collectivités de devoir se plier successivement à certaines procédures largement redondantes d'accès aux financements d'État et départementaux, il faudrait revoir les procédures d'octroi de la dotation d'équipement des territoires ruraux.

- Mieux articuler les procédures d'octroi de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) avec les procédures correspondantes départementales et régionales.

E. RENFORCER LA COHÉRENCE ET LA DIMENSION FACILITATRICE DE L'ACTION DE L'ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE EN DIRECTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le dernier axe rassemble des propositions diverses, dont le but est de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'administration déconcentrée en direction des collectivités territoriales.

Tout d'abord, il faut bien entendu, à l'avenir, associer les élus locaux à l'élaboration des réformes de l'administration déconcentrée. Le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, s'attachera au respect de cette dimension cruciale des réformes, et votre délégation jouera à cet égard son rôle de veilleur.

Ceci acquis, mieux vaut prévenir que guérir, c'est-à-dire éviter les réformes répétées et précipitées.

- Associer les élus locaux à l'élaboration des réformes de l'administration déconcentrée.

- Stabiliser l'administration déconcentrée ; tout au moins, enserrer dans des délais raisonnables la réalisation des réformes.

Certaines évolutions de la technique de création du droit seraient aussi utiles. En s'inspirant du pouvoir dérogatoire prévu en matière d'accessibilité des personnes handicapées, il faudrait par exemple envisager d'accorder au préfet de département le pouvoir d'adapter certains éléments non cruciaux du droit en vigueur afin de faciliter la réalisation de projets d'utilité générale. Cela représente un chantier juridique complexe, il faut pourtant le lancer.

- Accorder au préfet de département le pouvoir d'adapter certains éléments non cruciaux du droit en vigueur afin de faciliter la réalisation de projets d'utilité générale.

Dans le même esprit, il serait certainement utile d'envisager une évolution de l'office du juge administratif dans le sens d'une meilleure sécurisation, au plan contentieux, des projets portés par les collectivités. Le juge devrait avoir une certaine latitude pour opérer, dans des secteurs clés de l'action locale, une conciliation entre, d'une part, l'application scrupuleuse d'obligations, en particulier procédurales, non substantielles qui s'imposent à l'administration et, d'autre part, l'intérêt public en cause.

- Sécuriser sur le plan contentieux la mise en œuvre des projets portés par les collectivités territoriales en élargissant la possibilité donnée au juge administratif de ne pas prononcer l'annulation d'un acte administratif affecté d'une illégalité mineure au regard de son intérêt économique et social.

Autre orientation, inscrite dans les intentions mais beaucoup moins dans la pratique selon les témoignages des élus rencontrés par vos rapporteurs : il faut orienter le contrôle de légalité, en amont de la prise de décision des collectivités, et en tout état de cause avant d'opposer un déféré préfectoral, vers l'offre d'avis et de conseil concernant les procédures et le droit applicable.

Dans cet esprit, il serait judicieux de créer des indicateurs permettant de rendre compte de la montée en puissance de l'activité de conseil dispensée notamment dans le cadre du contrôle de légalité.

Aux mêmes fins, il faut renforcer l'efficacité des ressources humaines affectées au contrôle de légalité et au conseil grâce au soclage des effectifs et à la repyramidation, ce qui ne sera sans doute pas chose aisée.

- Orienter le contrôle de légalité, en amont de la prise de décision des collectivités, vers l'offre d'avis et de conseil sur les procédures et sur le droit applicables.

- Créer des indicateurs permettant de rendre compte de la montée en puissance de l'activité de conseil dispensée notamment dans le cadre du contrôle de légalité.
- Renforcer l'efficacité des ressources humaines affectées au contrôle de légalité et au conseil (soclage des effectifs, repyramidage).

Enfin, l'efficacité et la pertinence de l'appui que l'État apporte aux collectivités territoriales dans sa fonction de conseil et d'expertise sont conditionnées par la préservation de ses propres ressources en compétences d'expertise. Les collectivités territoriales ont besoin d'avoir accès à l'avis d'experts dans les domaines en voie de complexification. Les outils permettant de pallier le recul de la ressource humaine sont divers : cartographie des compétences, mutualisation des compétences rares, interdépartementalité, repyramidage, il faut y recourir. Il n'en faut pas moins préserver les recrutements.

- Pérenniser la capacité d'expertise des administrations.

ANNEXE 1 : TABLE RONDE DES ÉLUS LOCAUX

Le jeudi 27 octobre 2016, sous la présidence de M. Jean-Marie Bockel, président, la délégation organise une table ronde, dans le cadre de la préparation du rapport sur l'évolution des missions assurées par les services déconcentrés de l'État au profit des collectivités territoriales.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nous nous réunissons aujourd'hui avec les représentants des associations d'élus locaux et ceux du ministère de l'Intérieur, dans le cadre de la préparation d'un rapport d'information que notre délégation a confié à Éric Doligé et à Marie-Françoise Perol-Dumont. Ce rapport est relatif aux incidences de la réforme des services déconcentrés de l'État sur l'efficacité de la relation entre l'État et les collectivités. Nous voulions entendre les différentes sensibilités locales. Je précise que nous avons reçu une riche contribution de Villes de France, dont la présidente, notre collègue Caroline Cayeux, n'a pas pu être présente aujourd'hui.

Il nous a semblé utile d'organiser cette audition dans le cadre d'une réunion plénière de la délégation : nos collègues membres de la délégation pourront ainsi profiter de ces échanges.

M. Éric Doligé, rapporteur. – Mesdames, Messieurs les représentants des associations d'élus locaux, n'hésitez pas à nous faire part de vos réflexions ! Mme la rapporteure, mes collègues et moi-même avons eu des responsabilités locales importantes. En revanche, nous n'avons pas exercé de responsabilité au sein de l'État : ses représentants nous feront part de leur vision de la question.

À ce stade de nos travaux, nous avons auditionné un certain nombre d'acteurs, parmi lesquels le secrétaire général du ministère de l'Intérieur et la secrétaire générale à la modernisation de l'action publique, le préfet chargé de la réforme des services déconcentrés régionaux, le préfet en charge de l'association du corps préfectoral, ainsi que deux préfets de région à la tête de régions nouvellement fusionnées, et des membres de corps d'inspection.

Nous avons également organisé, début octobre, une table ronde réunissant les syndicats représentatifs des fonctionnaires de l'État.

Par ailleurs, nous effectuerons prochainement deux déplacements – l'un à Orléans le 7 novembre, l'autre à Limoges le 14 novembre –, au cours desquels nous rencontrerons des représentants des services déconcentrés et des collectivités territoriales. Nous avons choisi ces deux villes, car nous sommes certains d'y être bien reçus, aussi bien par les élus que par les représentants de l'État !

Enfin, nous avons sollicité les élus locaux, afin qu'ils répondent à une consultation sur le site Internet du Sénat. Rémy Pointereau avait déjà organisé une telle consultation lors de son travail sur la simplification des normes en matière d'urbanisme, qui a recueilli de nombreuses réponses. Beaucoup de réponses intéressantes nous sont déjà parvenues : nous aurons ainsi une large vision des réflexions des élus locaux.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure. – Nous sommes à mi-terme de notre rapport. Nous avons, de par nos fonctions, des contacts réguliers avec les différents types d'élus locaux. Nous pensons connaître leur sentiment sur les réformes en cours, mais nous souhaitions tout de même entendre ce matin les représentants d'associations d'élus locaux, lesquelles ont une légitimité particulière. Je remercie nos nombreux collègues membres de la délégation présents ce matin. Il est important que nous ayons également leur sentiment sur le sujet.

Nous souhaiterions que chaque association réponde à trois séries de questions.

Tout d'abord, quel bilan faites-vous des réformes successives des services déconcentrés, en particulier de la réforme des services déconcentrés régionaux et du plan Préfectures nouvelle génération ? Avez-vous été suffisamment associé à ces réformes ? Vous semblent-elles pertinentes et efficaces ?

Ensuite, quelle appréciation portez-vous sur l'évolution des missions exercées par les services déconcentrés, notamment le contrôle de légalité et l'ingénierie territoriale ? Observez-vous une dégradation ou une amélioration du service rendu ou un report de charge vers les collectivités ? Disposez-vous d'interlocuteurs suffisamment identifiés, disponibles et qualifiés ?

Enfin, quelles seraient vos préconisations pour faire émerger un véritable « État facilitateur » dans nos territoires ? Sur quels points améliorer l'organisation et les missions des services déconcentrés ?

Nous tenons également à remercier les représentants du ministère de l'Intérieur de leur présence.

Avec ce rapport, nous souhaitons aller au-delà des constatations et présenter des préconisations.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je donne la parole en premier lieu aux représentants des associations d'élus, pour que chacune réponde de façon très synthétique aux questions des rapporteurs. Je souhaite que chaque association se limite autant que possible à une intervention de 5 ou 6 minutes. Je donnerai ensuite la parole aux représentants du ministère de l'Intérieur, avant de laisser le débat s'engager avec les membres de la délégation.

Je laisse la parole à la représentante de l'Association des maires de France (AMF).

Mme Rachel Paillard, membre du comité directeur de l'Association des maires de France. – Les différentes réformes des services déconcentrés de l'État ont conduit à une réduction et à un redéploiement des effectifs. Les élus ont le sentiment d'un déclin de leur relation avec des services devenus exsangues, qui font davantage de contrôles procéduriers que de l'accompagnement et du conseil. Je prendrai deux exemples : les directions départementales des territoires (DDT), qui sont considérées comme tatillonnes depuis le transfert de l'instruction des permis de construire ; les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), qui livrent souvent une interprétation excessive des normes, particulièrement dans le domaine de la petite enfance, ce qui explique pour partie la difficile mise en place des rythmes scolaires. L'État n'a plus les moyens d'exercer son rôle de conseil quand des réformes régulières et incessantes conduisent à un transfert de responsabilités aux élus locaux.

Le plan Préfectures nouvelle génération (PPNG) est une réforme mal perçue dans les zones rurales. L'AMF pense que, dans ces zones, la rationalisation de la carte pourrait être lancée, avec la création de grands arrondissements s'appuyant sur des bassins de vie. La proximité ne semble pas être le but premier de cette réforme.

En ce qui concerne la réforme des cartes nationales d'identité (CNI), elle est très mal ressentie par les communes rurales, qui considèrent qu'elle conduit à un délitement du lien entre les concitoyens et leur commune. Ce désengagement de l'État, qui fragilise l'institution communale, devrait être minutieusement étudié par le ministère de l'Intérieur. L'AMF souligne également le caractère très rapide de la mise en place, à titre expérimental, dans les Yvelines, du nouveau mode de délivrance des CNI, adossée au bureau délivrant les passeports. Nous avons également interpellé le ministère de l'Intérieur quant au coût pour les communes de cette réforme.

Ce qui compte pour nous, c'est davantage le résultat sur le terrain que la méthode employée. Passer de la révision générale des politiques publiques (RGPP) à la modernisation de l'action publique (MAP) ne change pas grand-chose et confirme la tendance d'un désengagement de l'État. Les élus se soucient peu de la méthode de travail employée au sein du ministère de l'Intérieur. Ils veulent savoir comment ces réformes peuvent participer au renforcement de la proximité avec les citoyens et à une meilleure gestion des services publics. Nous ne voulons pas d'une France immuable ; nous souhaitons participer aux évolutions, en étant davantage associés en amont.

Nous vivons sur nos territoires non seulement la réorganisation territoriale de l'État, mais aussi l'application de la loi NOTRe. Or les services de l'État ont des difficultés à accompagner, sur les questions tant fiscales que relatives aux bases locatives, les communes et communautés de communes qui vont devoir « grossir » ensemble.

À cela s'ajoute la réforme des régions. Une préfecture de région devient une simple préfecture de département, perd ses repères... Quand un élu interpelle les services de l'État, ceux-ci font désormais preuve d'une grande prudence.

Rien n'a été mis en place pour accompagner le développement des territoires ruraux. Nous sommes obligés, pour certains projets, de faire appel à des services privés, *via* des appels d'offres et des mises en concurrence lourdes à organiser. Dans un contexte budgétaire contraint, cela engendre de nouvelles dépenses. Les jeunes élus n'ont pas forcément la culture de cette mise en concurrence systématique.

Des réformes sont mises en place pour compenser la nouvelle organisation de la DDT, mais leur application sur le terrain montre des inégalités entre les territoires.

Il faut donner plus de latitude aux services de l'État, dont les compétences sont mal exploitées, les mettre davantage en valeur, sous l'autorité du préfet, et leur permettre d'adapter les actions et procédures aux réalités locales. Il faut passer d'une culture de l'administration procédurière à une culture de projet et d'évaluation. Les élus ont besoin d'être accompagnés, particulièrement dans les territoires qui ont peu de moyens d'ingénierie.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je donne la parole au représentant de l'Association des maires ruraux de France.

M. Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France. – Je partage les propos de notre collègue de l'AMF. Les conseillers municipaux et maires ruraux sont conscients de la nécessité de faire évoluer les structures. Néanmoins, ils regrettent qu'en ce qui concerne la réforme de l'État, on tombe dans les mêmes travers qu'avec les lois NOTRe et MAPTAM. Nous aurions souhaité que la réorganisation territoriale soit précédée d'une réflexion sur un aménagement équilibré du territoire.

On peut dresser trois constats : une propension à la concentration vers le pôle urbain de la strate supérieure – la notion de proximité est vraiment virtuelle ! ; l'absence de prise en compte de la diversité des territoires – même si je sais que la notion d'unité doit être prise en compte ; le manque de concertation.

Les arguments employés sont parfois fallacieux. Pour la réforme de la CNI, la sécurisation des titres et les économies réalisées sont mises en avant, mais on aurait dû prendre en compte le paramètre de la proximité, du maintien du lien avec l'échelon communal. S'agissant de l'assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), Mme Lebranchu avait promis aux maires, lors d'un congrès de l'AMF, que l'on n'y toucherait pas. Deux ans après, elle était supprimée ! Cela exaspère les maires ruraux...

Concentration, oubli de la diversité des territoires, manque de concertation : autant de facteurs qui expliquent les tensions actuelles !

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je passe la parole au président délégué de l'Assemblée des communautés de France (ADCF). Il est accompagné de Nicolas Portier, qui a souvent animé les séminaires et universités d'été de Mulhouse Alsace Agglomération, de Floriane Boulay, responsable des affaires juridiques et institutionnelles, et de Mme Montaine Blonsard, chargée des relations avec le Parlement.

M. Loïc Cauret, président délégué de l'Assemblée des communautés de France. - Je rejoins les propos de mes collègues, étant moi-même maire ; néanmoins, au titre de l'ADCF, j'apporterai un éclairage quelque peu différent.

Les différentes tentatives de réorganisation ont certes permis de faire des économies, mais ont-elles contribué à améliorer l'efficacité du service public et l'utilité sociale et économique de l'État dans les territoires ? Nous n'en sommes pas certains.

L'État a cherché à diminuer ses moyens sur les territoires et à réduire sa fonction de conseil, qui a quasiment disparu. Les conseils municipaux renâclent aujourd'hui à payer les indemnités des comptables, en arguant de l'absence de conseil... Ils ne font plus que signer, et encore ! Pour le recouvrement des dettes, on assiste à des retards importants, ce qui nous fait perdre de l'argent. Mais si l'on propose de s'en occuper, la direction générale des Finances publiques (DGFIP) nous rétorque que ce n'est pas de notre ressort.

Parallèlement à ce manque de conseil, on assiste à une montée en puissance du contrôle, au plan départemental comme au plan régional. C'est un jeu à somme nulle !

Si l'on veut, par exemple, créer une zone industrielle, nous avons autour de la table le département, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les agences. Une fois réglé le problème de l'instruction du permis de construire, qui nous incombe désormais, le parcours du combattant est donc loin d'être fini... Les délais d'instruction, d'organisation et de réponse sont très longs. Nous n'avons pas du tout gagné en efficacité.

Une clarification réelle des compétences doit être opérée. L'État a « agenciarisé » un certain nombre de politiques pour rendre les choses plus faciles, aller plus vite... Mais ce n'est pas ce qui se passe sur le terrain, car l'État garde le contrôle sur certains secteurs, ce qui constitue un frein.

Il faut aussi préciser le rôle des préfets. Le préfet départemental a-t-il la clause de compétence générale ? Quel rôle a-t-il vis-à-vis de la DGFIP, de l'éducation nationale ? Le préfet n'est plus, comme avant, omniscient et omnipotent. Il devra peut-être se recentrer sur des fonctions régaliennes,

notamment la sécurité. Nous devons réfléchir aussi sur le rôle du préfet de région. Cela nous amène à la question des doublons. La DREAL a une capacité d'expertise pour un certain nombre de schémas, notamment environnementaux ; *idem* pour le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) en matière économique. Comment articuler leur intervention avec celle des régions, qui vont avoir la même responsabilité pour l'établissement des schémas ? Si l'on fait tout en doublon, nous allons perdre beaucoup de temps ! Les expertises ne doivent pas conduire à neutraliser et à retarder les dossiers ; elles doivent permettre d'aller de l'avant.

L'État doit-il tout faire ? Doit-on parler de déconcentration ou de décentralisation ?

Pour finir, je voudrais évoquer la question du périmètre des territoires. On est passé de 2 000 à 1 200 ou 1 300 intercommunalités. Comment concevoir une intercommunalité écartelée entre trois ou quatre périmètres différents - pour la santé, l'Éducation nationale, les arrondissements... ? Se pose donc la question du rôle de coordonnateur du préfet s'agissant des schémas départementaux d'accessibilité des services au public, qui sont départementaux. *Idem* pour le rôle du sous-préfet : doit-il travailler uniquement au niveau de sa sous-préfecture ou a-t-il une mission départementale ?

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je donne la parole à M. Alexandre Touzet,, vice-président du conseil départemental de l'Essonne, qui intervient pour l'Assemblée des départements de France. Il est accompagné de MM. Amaury Duquesne et Jérôme Briend, ainsi que de Mme Marylène Jouvien.

M. Alexandre Touzet, vice-président du conseil départemental de l'Essonne. - Je commencerai en saluant l'action des services de l'État, qui ont vécu en une génération une transition extrêmement importante.

Nous ne sommes pas en première ligne, comme les communes et les intercommunalités. Le retrait des services du département ne nous touche pas directement, mais la loi nous impose de mettre en place des mesures compensatoires en direction du bloc communal. Cet effet redistributif a un impact sur nous : nous devons prendre à notre charge la mission d'ingénierie territoriale, alors que la situation financière des départements est difficile.

Dans nos relations avec l'État, nous entendons un discours unique sur les fonctions exercées par l'État déconcentré. Mais, en pratique, un préfet ou un sous-préfet peut parfois être « interventionniste », à bon escient, alors que les services déconcentrés restent dans une logique régaliennne.

Sur la nouvelle cartographie qui se met en place, il est logique de faire coïncider le bloc local et les services territorialisés des départements. Le problème vient de l'Éducation nationale, qui reste toujours à part.

On a noté le risque de délaissement des acteurs territoriaux. La mise en cohérence de ces acteurs est une bonne chose, mais n'y a-t-il pas derrière cela une volonté de l'État de ne plus financer à terme les schémas d'accessibilité des services au public ?

Il faut absolument maintenir un équilibre entre l'État déconcentré au niveau régional, qui exerce une fonction stratégique, et l'État déconcentré à l'échelon départemental, qui exerce une fonction opérationnelle. Le sous-préfet doit rester le poste avancé dans les territoires.

Le dialogue social est nécessaire dans le cadre des restructurations de l'État. Je me souviens que, lorsque les départements ont récupéré les collèges, nous avons trouvé des personnels techniques complètement délaissés, manquant de repères hiérarchiques. Il faut aussi réfléchir à la question de la formation, initiale et permanente, du corps préfectoral, si on lui confie de nouveaux métiers.

Enfin, s'agissant du contrôle de légalité, on constate un hiatus entre le nombre d'actes à contrôler et les effectifs mis en place par l'État. En matière financière, il faut réfléchir à un autocontrôle des collectivités à base de certification. L'État doit tenir un discours de franchise, entre la sécurité juridique qu'il doit assurer et les moyens qu'il met à disposition des services déconcentrés.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je vous remercie pour ce propos équilibré.

Je donne maintenant la parole au directeur général de Régions de France, qui est accompagné de Mme Marie-Reine Dubourg, conseillère aux relations parlementaires.

M. Gilles Mergy, directeur général de Régions de France. – Je vous prie d'excuser l'absence de Philippe Richert, qui est retenu en région. Tous les présidents de région, même les plus girondins d'entre eux, considèrent que la France n'est pas un État fédéral. Par conséquent, la présence de l'État dans les territoires de la République n'est ni contestable ni contestée. Elle est pleinement légitime pour assurer les missions régaliennes - éducation, justice, ordre public, gestion de crises, sécurité publique, sanitaire et environnementale.

En revanche, les contraintes de finances publiques et les exigences d'efficacité de l'action publique plaident pour une nouvelle organisation de l'État déconcentré, un renforcement sur ses missions essentielles et l'abandon des doublons découlant des compétences décentralisées aux collectivités locales. S'agissant de ces dernières, nous plaignons soit pour des compétences exclusives d'un niveau de collectivités locales, soit, *a minima*, pour un chef de filat renforcé.

La question des doublons se pose quant à elle, du point de vue des régions, essentiellement pour le champ du développement économique et de

la formation professionnelle, le pôle 3E des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Nous estimons que 500 personnes font pour l'État les mêmes missions que les régions en matière de développement économique et 1 200 dans le champ de la formation professionnelle.

La loi NOTRe a permis quelques évolutions positives, notamment la délégation de la compétence emploi pour les régions - cela permettra de mieux articuler le rôle des DIRECCTE et des régions -, le pilotage du plan 500 000 formations pour les demandeurs d'emploi, confié aux régions et pas aux DIRECCTE, et les crédits d'animation des pôles de compétitivité.

L'État déconcentré est pleinement légitime pour les questions de contractualisation des politiques publiques. Il reste des compétences partagées entre l'État et les collectivités locales : cela a du sens de contractualiser en matière d'enseignement supérieur et de recherche, d'emploi, de transport, si l'État ne cherche pas à faire financer ses propres priorités par les collectivités locales et si Bercy honore les engagements pluriannuels de l'État.

Plusieurs missions régaliennes de l'État sont sous-exercées aujourd'hui : la police nationale, la protection des consommateurs, la gestion des risques naturels et technologiques, la justice.

En ce qui concerne les réformes successives de l'État, nous sommes assez perplexes. Il manque une vision claire de ce que doit être l'État déconcentré. À quel niveau géographique - régional ou départemental - l'État est-il le plus pertinent ? On observe aussi une certaine inertie des services de l'État déconcentré, notamment les DIRECCTE.

Pour autant, nous estimons que, dans le cadre de la fusion des régions, la mission conduite par le préfet Jean-Luc Nevache sur la réorganisation des services de l'État au niveau régional est exemplaire, tant en matière de dialogue avec les régions que de choix de la spécialisation géographique fait par les services de l'État. Néanmoins, les régions n'ont pas retenu cette approche de spécialisation des anciennes capitales régionales.

L'État déconcentré est donc pleinement pertinent pour assurer les missions de contractualisation, les missions régaliennes, les missions de contrôle de légalité. L'organisation administrative de l'État, qui relève du pouvoir réglementaire, ne contrecarre-t-elle pas parfois le souhait du législateur en matière de décentralisation de compétences ? L'expertise technique territoriale a été assez largement abandonnée par l'État ; les agglomérations et les départements peuvent prendre le relais de l'État en la matière.

M. Jean-Marie Bockel, président. - La parole est maintenant au directeur des ressources humaines et au directeur du projet plan Préfectures nouvelle génération du ministère de l'Intérieur.

M. Stanislas Bourron, directeur des ressources humaines du ministère de l'Intérieur. – Cette table ronde est très intéressante pour nous : il est toujours utile d'entendre les positions de nos partenaires du quotidien représentant les différentes catégories de collectivités et d'EPCI. Je précise que nous intervenons au nom du ministère de l'Intérieur, et non pour le compte des autres ministères cités : finances, écologie, transports.

La réforme des préfectures doit permettre de répondre à certaines inquiétudes ou demandes exprimées. Nous nous inscrivons dans un contexte de contrainte budgétaire forte qui pèse sur l'État et ses services déconcentrés et qui a conduit notamment à la création des directions départementales interministérielles.

Après des années pendant lesquelles il a fallu « rendre » des postes, le ministère de l'Intérieur s'est demandé s'il était encore tenable, pour assurer des missions vitales et d'avenir qui sont demandées par nos partenaires locaux, de continuer la logique du rabot. La réponse a été négative. Il fallait trouver une solution différente, en s'interrogeant de nouveau sur les missions menées. C'est l'origine du plan Préfectures nouvelle génération, amorcé à l'été 2015. Celui-ci répond à un certain nombre de préoccupations : revenir aux fondamentaux, c'est-à-dire aux missions régaliennes des services du ministère de l'Intérieur et des préfectures sur le terrain. Comment conforter au niveau départemental les services de l'État et les préfectures ? L'un des choix faits a été de « socler », c'est-à-dire de fixer un seuil minimum d'effectifs par préfecture pour les plus petites d'entre elles. En dessous de ces seuils, nous ne pouvons plus assurer nos missions. Cela répond au souhait exprimé de conserver un niveau pertinent d'intervention à l'échelon départemental.

On a assisté à une baisse importante des effectifs affectés au contrôle de légalité, à l'expertise juridique et au conseil. Là aussi, nous voulons « socler » un effectif minimum. Grâce à la réorganisation en cours, nous allons pouvoir dégager des moyens nouveaux pour renforcer ces services. Nous pourrions ainsi apporter du conseil, et non plus seulement du contrôle.

La proximité est maintenue. Nous souhaitons adapter la carte des arrondissements aux nouvelles intercommunalités. Les sous-préfectures sont maintenues, pour conseiller les communes rurales.

Enfin, il faut utiliser de nouveaux outils technologiques. Les usagers ont des attentes différentes. Nous allons déployer de nouvelles mécaniques plus modernes pour la délivrance de différents titres en préfecture, afin de fournir un meilleur service public.

M. Michel Bergue, directeur du projet plan Préfectures nouvelle génération. – La réforme des préfectures – le plan Préfectures nouvelle génération – est axée sur la préfecture de département et sur les sous-préfectures. Elle ne concerne pas l'échelon régional. La philosophie qui a

présidé à cette réforme, c'est de passer, pour un certain nombre de compétences traditionnelles des préfetures, à l'administration numérique.

Un volet important de la réforme est la délivrance de quatre titres traditionnellement délivrés par les préfetures : la carte nationale d'identité, le passeport, le permis de conduire et le certificat d'immatriculation. La numérisation de ces procédures est destinée à dégager des économies en personnel sur les tâches de production répétitives, pour réduire les effectifs et renforcer les quatre missions identifiées comme prioritaires par le ministre de l'Intérieur : l'expertise juridique, la coordination territoriale des politiques publiques, la gestion de crise et enfin la lutte contre la fraude documentaire. Parallèlement, un effort important de formation est engagé pour libérer une matière grise supplémentaire dans les préfetures. Voilà la philosophie générale de la réforme.

Dès la fin des années 2000, la proposition de loi sur la protection de l'identité envisageait la numérisation de la délivrance des titres. La réforme en cours ne reprend pas l'ensemble de cette loi, en grande partie censurée en 2012 par le Conseil constitutionnel, mais le principe de sécurisation des titres d'identité y était déjà inscrit.

Les discussions conduites depuis quelques mois, notamment avec le Comité des affaires générales de l'Association des maires de France (AMF), nous ont donné l'occasion d'expliquer dans quelles conditions nous envisagions de modifier les conditions de délivrance de la carte nationale d'identité. Ce n'est pas un transfert aux collectivités locales, mais une nouvelle répartition des compétences entre les mairies équipées de dispositifs spéciaux pour la délivrance des titres et les autres. Au demeurant, le représentant de l'AMF au Comité national d'évaluation des normes a voté en faveur du décret instituant cette réforme.

M. Vanik Berberian. – Ce n'est pas tout à fait vrai.

M. Michel Bergue. – Le Comité national d'évaluation des normes (CNEN) s'est prononcé en faveur du décret, avec certaines conditions que nous sommes en train de mettre en œuvre.

Nous sommes sensibles au souci des communes de conserver un lien avec leurs habitants ; mais je rappelle que les cartes nationales d'identité ayant une durée de validité de quinze ans, la périodicité du lien auquel vous faites référence est assez peu fréquente... Quoi qu'il en soit, dans un souci de maintien de la proximité, nous avons donné aux communes la possibilité – sur la base du volontariat – de mettre en place la pré-demande en ligne, proposant au demandeur une saisie informatisée. Il existe un dispositif analogue pour le permis de conduire et la carte grise.

Parallèlement, cette réforme devrait dégager des économies sur les tâches répétitives de délivrance des titres et renforcer les effectifs dédiés par les préfetures et sous-préfetures à l'ingénierie publique. Le ministre de l'Intérieur y tient particulièrement.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci pour cet exposé très intéressant.

M. Charles Guené. – Je me félicite que nous ne nous restions pas dans la nostalgie. Nous entrons dans une véritable révolution ; le numérique et la dématérialisation modifient les services tels que nous les connaissions.

S'agissant des inquiétudes des communes rurales, il faut reconnaître qu'il existe une large part de ressenti, dû en grande partie aux réformes territoriales successives qui ont, à mon avis, éloigné le citoyen de ses centres de décision. Il n'y a plus de conscience des réalités ; même la crédibilité de l'intercommunalité est remise en cause sur le terrain.

Admettons également un problème de moyens : l'ingénierie ne relève plus exclusivement de l'État, puisqu'elle est reprise en partie par les collectivités et le secteur privé. Or, dans les territoires ruraux, il n'y a plus de masse critique pour la faire vivre.

Le cœur du sujet est la nouvelle césure entre les services de l'État, les collectivités territoriales et le privé. L'échelon privilégié de l'ingénierie est à mes yeux le département. À ce niveau, trois acteurs sont impliqués : les départements, les intercommunalités – davantage que les communes – et l'État. Or le contenu de la solidarité territoriale n'a pas été défini. Les intercommunalités et départements s'interrogent sur la répartition des compétences : dans mon département, la Haute-Marne, l'eau et l'assainissement doivent aller aux intercommunalités, mais les compétences sont au niveau des services départementaux. Il conviendrait de constituer un syndicat départemental où seraient reversés les personnels compétents. Or ce n'est pas ce qui se fait.

L'État donne l'impression d'avoir des préoccupations existentielles, mais de négliger son rôle de pilote, comme pour ce qui est des schémas d'accessibilité, auxquels les intercommunalités auraient dû être associées. En l'état, tout blocage d'une des parties compromet l'avancée des travaux, et le cas se produit souvent. Pour avancer dans la mise en place de l'ingénierie, il faut redéfinir la notion de solidarité territoriale, mettre en place une nouvelle culture et réunir les acteurs autour d'une table.

M. Jean-Marie Bockel. – Nous sommes plusieurs à pouvoir témoigner de ces blocages.

Mme Nelly Tocqueville. – Les collectivités éprouvent souvent le sentiment de ne pas être associées aux décisions qui les concernent, malgré la « galaxie d'instances locales » - l'expression est d'une personne que nous avons rencontrée -, censées faciliter le dialogue : nous avons recensé 75 commissions départementales ou régionales consacrées à la concertation avec les collectivités...

Il existe également une forte demande de concertation avec les préfets et sous-préfets, dont le rôle a été renforcé. L'Association des

départements de France (ADF) a reconnu, lorsque nous l'avons entendue, que « la concertation locale avec l'État s'incarne de façon privilégiée dans les départements », insistant sur le pragmatisme à ce niveau, car « l'État est au plus près des réalités de terrain ». Le travail réalisé est par conséquent reconnu.

Toute réforme entraîne des questionnements, des remises en cause et des doutes. Maire d'une commune et vice-présidente de la métropole de Rouen, qui compte 500 000 habitants, je puis témoigner que la réorganisation d'un territoire n'entraîne pas nécessairement une relégation des petites communes : c'est une question de volonté, celle de maintenir les liens entre l'EPCI et les élus de proximité. Au sein de la métropole, je suis tout particulièrement chargée de ces questions. C'est une transition difficile à appréhender et à vivre pour les élus locaux, mais aussi pour certains de nos concitoyens qui perdent leurs repères. Redonner une priorité au préfet, au sous-préfet et de manière générale à l'État dans le département est aussi une force.

Il convient enfin de réfléchir au rôle du Sénat dans cette réorganisation, et de mettre en valeur sa place auprès des collectivités.

M. Jean-Marie Bockel. – Je m'associe pleinement à nos propos. En tant que président de communauté d'agglomération, j'ai reçu davantage de critiques que l'État sur le thème du manque de proximité. J'ai dû en conséquence remettre en question ma propre gouvernance pour engager une démarche de proximité et d'écoute. Lorsque nous nous tournons vers l'État, n'oublions pas de balayer devant notre porte.

M. René Vandierendonck. – Ce rapport arrive à point nommé. La ministre Marylise Lebranchu, sous prétexte que cela relevait du domaine réglementaire, avait refusé que s'engageât le débat sur la déconcentration au moment de l'examen des lois MAPTAM et NOTRe.

Je me félicite du rééquilibrage des effectifs et savoir-faire au sein des territoires et au niveau départemental. Mais nous étions il y a deux semaines à Aurillac, où, avant la RGPP, la préfecture employait 164 personnes ; elles sont 100 aujourd'hui... Pour saisir les opportunités – je songe notamment à la mobilisation du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen de développement économique régional (FEDER) – nous avons besoin d'une matière grise au plus près des besoins ainsi que d'un État facilitateur. Il faut pour cela mettre en œuvre une bonification indiciaire, afin que ceux qui sont encore en surnombre dans les services régionaux soient incités à travailler au plus près de la production des dossiers, c'est-à-dire à l'échelon départemental.

Depuis le décret de 1970 sur la déconcentration, les rectorats sont en-dehors du périmètre ; et, plus grave encore, le ministère de l'Écologie a recentralisé ses compétences. Je me suis entendu dire par des préfets de région que les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement

et du logement (DREAL) se référaient directement au ministère, rendant impossible toute adaptation locale des normes dont ces directions sont pourtant le principal émetteur.

Le président Larcher a souligné, lors des débats sur la loi NOTRe, que pour les services économiques comme pour la formation, le travail de préparation du transfert de personnel de l'État vers les régions n'avait pas été effectué. Or un agent de la Région qui perd une partie de ses prérogatives devient généralement un contrôleur des normes particulièrement pointilleux ; c'est humain...

Lors du congrès de l'Association des départements de France (ADF), les intervenants ont rappelé fort logiquement que les départements n'étaient pas cantonnés au social et qu'ils avaient un rôle à jouer dans l'ingénierie au service des territoires. Ce n'est pas parce le paysage intercommunal a été rationalisé que les collectivités sont égales devant l'ingénierie territoriale. À l'État et aux départements de jouer leur rôle.

M. Antoine Lefèvre. – La réforme des sous-préfectures devrait être conduite avec le même pragmatisme que la refonte des juridictions, désormais complètement acceptée. Il conviendrait de renforcer les moyens des préfectures plutôt que de maintenir des sous-préfectures qui, souvent, n'emploient guère qu'un chauffeur, une cuisinière et une assistante... Inciter avec une réforme indiciaire peut être une solution ; fort heureusement, nous avons des sous-préfets motivés, mais qui n'ont pas les moyens suffisants au niveau local. Il faut maintenir, mais aussi rationaliser. On ne peut défendre un modèle qui n'existe pratiquement plus.

M. Joël Labbé. – La mutation dans laquelle nous sommes engagés nécessite l'acquisition d'une nouvelle culture, qu'il convient aussi de diffuser au sein de la population, avec laquelle le fossé se creuse. Les maires, adjoints et conseillers municipaux sont les premiers interlocuteurs de la population ; ce sont les garants du lien entre la puissance publique et les administrés. Ma collègue Nelly Tocqueville a signalé l'excellente initiative de la métropole de Rouen, qui l'a chargée du lien avec les petites communes. Une proposition de loi dont François Calvet est le coauteur, votée par le Sénat à la quasi-unanimité en première lecture, prévoit la création d'un poste de référent juridique pour conseiller et informer les porteurs de projet, ainsi qu'une conférence de conciliation et d'accompagnement des projets locaux dans le domaine particulièrement sensible de l'urbanisme. Ce sont des initiatives importantes.

M. Christian Manable. – Les réformes territoriales se sont bousculées depuis quelques années, causant beaucoup de soucis et de travail aux élus locaux. Mais gardons-nous de tout conservatisme nostalgique. Dans l'inflation des réformes, la création des communes nouvelles prévue par la loi Pélissard s'est révélée tout à fait pertinente au regard du nombre excessif de communes en France – nous détenons le record européen. Cette loi est

surtout pertinente pour les petites communes, parce que la dynamique vient du terrain, du bas, des initiatives locales, des élus, acteurs économiques, associatifs, etc. Co-rapporteur de la loi, j'ai pu, lors des travaux préparatoires, constater les progrès qu'elle représentait. Dans le département du Maine-et-Loire, près de la moitié des communes ont formé des communes nouvelles. Mon département, la Somme, compte 782 municipalités, au troisième rang national, dont 752 sont rurales et 117 comptent moins d'une centaine d'habitants. Cela a-t-il encore un sens ? Mourir seul ou vivre ensemble, voilà l'alternative.

On entend souvent que les réformes territoriales ont éloigné les services de la population ; mais, dans l'Ouest, la mise en place des communes nouvelles a permis le maintien de services de proximité que les communes rurales n'auraient pu assurer à elles-seules.

M. Louis Pinton. – Dans l'Indre, Vanik Berberian pourra en témoigner, l'absence d'un sous-préfet pendant trois ans n'a pas causé de variations notables dans l'action publique locale... La loi NOTRe, qui relève de ce que l'on pourrait appeler la marotte du changement, a eu un effet dévastateur en éteignant, à travers les transferts de compétences, l'action publique des départements et régions en matière d'agriculture et de développement économique ; mais si malgré cela les services continuent à fonctionner, alors il faut s'interroger sur la qualité de cette action publique qui était conduite.

Mme Éliane Giraud. – Je partage l'opinion selon laquelle il faut s'interroger sur l'efficacité de la puissance publique et, à travers elle, sur les métiers et les savoir-faire. On a l'impression que, dans les administrations territoriales, tout le monde peut remplacer tout le monde.

Il convient de revenir aux fondamentaux. Dans les territoires ruraux, le principal enjeu à mes yeux, est le maintien de l'emploi, l'introduction de l'innovation et l'accompagnement vers la modernité. Cela dépasse le cadre de l'informatique. Comment y parvenir, avec quels supports et quelles priorités ?

Le dialogue avec l'État, n'est pas seul en cause : il convient aussi d'améliorer les méthodes de travail entre régions, départements et intercommunalités, et de faire appel à l'imagination. Encore faut-il être clair avec les personnels : dans la situation actuelle, on a l'impression qu'ils ne servent à rien dans certains cas, ou ne sont pas suffisamment spécialisés.

Redéfinir leurs métiers et leurs missions, tel est le chantier auquel nous faisons face, en partant de la réalité vécue. J'ai présidé un parc naturel régional pendant seize ans. La question centrale de la ruralité est l'économie : en zone rurale, les populations n'ont pas forcément le désir de se déplacer pour chercher du travail. Il faut donc moderniser les entreprises existantes, mais aussi offrir un accompagnement, notamment en matière de documents d'urbanisme. J'ai chargé une personne d'accompagner les maires

dans la définition du cahier des charges adressé aux entreprises. Résultat, nous n'avons eu aucun problème dans l'adoption des plans locaux d'urbanisme. Il est nécessaire de redéfinir la forme de conseil dont les territoires ont besoin, en entrant dans le détail. L'imagination est sur le terrain ! Dans le parc naturel régional que j'ai présidé, des centaines de bénévoles portaient les manifestations, en s'investissant en-dehors de leur travail.

Mme Rachel Paillard, membre du comité directeur de l'Association des maires de France. – Au-delà de ces expériences certes positives, il convient de travailler sur la place et le rôle de l'État. Les élus ne sont pas figés sur leurs positions, mais nous avons un problème de gestion de la ressource humaine. Ainsi, nous ne sommes pas attachés aux sous-préfectures *ad vitam æternam*, mais nous avons besoin d'un interlocuteur identifiable.

Concernant la carte d'identité, je ne peux laisser dire que nos services ne rencontrent nos concitoyens que tous les quinze ans. Il s'agit d'un réel contact, d'autant qu'une mère vient parfois déposer un dossier pour son fils, et que ces démarches nous donnent une meilleure connaissance de la population, notamment les familles recomposées. Comment peut-on nous demander de travailler sur la radicalisation sans cette connaissance de terrain ? Sur ce dossier, la concertation n'a pas été parfaite, loin de là. Nous avons découvert les expérimentations menées dans les Yvelines et le Morbihan par les réseaux locaux.

Notre principale demande est l'amélioration de la concertation entre l'État et les collectivités ; le Sénat y a toute sa place.

M. Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France. – L'exemple de la carte nationale d'identité illustre parfaitement le manque d'échange et de coordination. La CNEN a en effet rendu un avis favorable, mais avec des réserves ; les maires n'ont pas été informés des expérimentations conduites. La méthode est essentielle. Dans le périmètre d'économies générales, les élus sont soumis à l'obligation de rendre des postes et des fonctions, mais la suppression d'actions n'est jamais évoquée. Une expertise serait à mener dans ce domaine. Ce que l'on fait à chaque échelon est-il toujours utile ?

Le développement du numérique, qui imprègne notre quotidien, et l'affaiblissement de la parole politique conditionnent fortement notre action. Ils ne peuvent être évacués.

Concernant l'approche, je suis très sensible à la dimension psychologique. Il est démoralisant pour des élus de voir une sous-préfecture fermer : les symboles comptent. La République doit être partout, y compris dans les territoires ruraux. Au-delà des communes nouvelles, le véritable enjeu reste la présence de l'État. Autre exemple de l'importance de la psychologie, la réorganisation des implantations de La Poste a entraîné une guerre ouverte avec les élus, jusqu'à ce que son président, Jean-Paul Bailly,

annonce qu'il ne fermerait aucun bureau sans l'accord du maire. Par cette simple déclaration, il a déminé le sujet. Il y a également des leçons à en tirer sur le plan de la méthode : un Observatoire national de la présence postale associe l'AMF, l'État et La Poste dans un partenariat décliné sur le terrain, au niveau local. Voilà une approche démocratique. À l'opposé, quelle fantaisie que les Conseils départementaux de l'éducation nationale (CDEN) ! Pour retrouver une utilité, il conviendrait qu'ils appliquent les méthodes de concertation que j'ai évoquées.

Enfin, l'espace de référence dans les territoires ruraux reste le département. Envisager de supprimer cet échelon était catastrophique.

M. Jean-Marie Bockel. – Il y a du moins un temps pour tout. La précipitation avec laquelle ce projet a été annoncé a créé de la confusion, et je me félicite que le projet ait été abandonné.

M. Loïc Cauret, président délégué de l'Assemblée des communautés de France. – La notion d'accueil et de proximité n'est pas la même pour tout le monde, notamment pour les jeunes générations. Ce débat ne fait que commencer. Je représente une commune issue de la loi Marcellin ; nous passons désormais aux communes nouvelles. Dans nos communes associées, 2,5 personnes sont accueillies par jour en moyenne : c'est sans commune mesure avec le passé. Le maintien de la proximité ne saurait servir de prétexte à l'inaction.

Le préfet a-t-il toujours la clause de compétence générale ? La question ne concerne pas seulement la carte d'identité, mais la culture de la sécurité civile dans son ensemble. Il faut délimiter le domaine du régalien, ce qui nous renvoie à la question de la contractualisation : le schéma départemental d'accessibilité aux services publics doit être discuté par les administrations, les conseils départementaux et les délégations régionales. Communes et intercommunalités ont un rôle commun à jouer dans ce domaine.

Dans ces conditions, l'État ne doit pas plaquer sur l'organisation territoriale les décisions qu'il prend pour son propre personnel. Quelque 77 % des agents des collectivités relèvent de la catégorie C. L'homologie ne fonctionne pas.

M. Jean-Marie Bockel, président. – On nous impose des niveaux de rémunération...

M. Loïc Cauret, président délégué de l'Assemblée des communautés de France. – L'État ne doit pas infantiliser les élus.

M. Alexandre Touzet, vice-président du conseil départemental de l'Essonne. – Les fonctionnaires des services déconcentrés sont, comme les élus, épuisés par la réforme territoriale et la production normative. La France ira mieux lorsque nous serons réellement passés à l'État déconcentré.

Pour « socler » l'ingénierie dans les territoires, le ministère de l'Intérieur doit agir en cohérence avec l'État législateur, qui prévoit la spécialité territoriale des départements. C'est par conséquent une question de moyens.

Enfin, le sous-préfet doit être détaché de la sous-préfecture pour exercer une mission à la fois territoriale et transversale sur certaines thématiques.

M. Jean-Marie Bockel. – Cela se fait souvent dans la pratique.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure. – Les échanges ont été intéressants, parfois iconoclastes. J'en retiens le refus de la nostalgie et un besoin d'évolution de la présence de l'État dans un contexte de réforme territoriale : non pas plus d'État, mais mieux d'État. Les réformes territoriales ont commencé dans un contexte beaucoup plus drastique budgétairement, la RGPP ayant réduit les moyens de l'État et rendu exsangues certains services territoriaux. J'ai ainsi pu observer que, dans les commissions départementales chargées du handicap, nous avons parfois du mal à faire venir les représentants de l'État.

Vous demandez aussi un État moins tatillon dans ses contrôles, mais plus présent dans le conseil en amont et l'accompagnement. L'exemple de La Poste a été cité comme une évolution plutôt réussie ; l'organisation des DREAL a été critiquée. En tout état de cause, la réorganisation doit passer par le préfet, caisse de résonance globale de la mise en cohérence de l'État. La question de l'ingénierie s'est posée dès la disparition de l'Assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) ; les départements n'ont pas attendu la loi NOTRe pour travailler sur les solidarités territoriales. Le département est le niveau privilégié de la péréquation ; les communautés de communes ont d'autres missions. Il ressort de vos propos un besoin d'État en amont : davantage de moyens dans les territoires, mieux ciblés et définis. Parallèlement, vous regrettez tous de ne pas être assez associés à la réforme de l'État dans les territoires.

Quel sera le rôle du Sénat une fois entrée en vigueur la loi sur le non-cumul ? J'ai démissionné de mes mandats exécutifs locaux dès que mon groupe politique a appliqué la mesure. Or en perdant ses mandats locaux, on ne peut plus siéger au sein de la Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), ni dans la Commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA). Avec René Vandierendonck, j'ai tenté d'associer les parlementaires à ces instances *via* une proposition de loi, mais le texte n'est pas allé au bout du processus législatif en raison de l'opposition de la commission des Lois. Il conviendrait d'y revenir.

Mme Catherine Troendlé. – En tant que membre de la commission des Lois, je me dois de signaler qu'un texte a tout récemment réintroduit cette mesure ; Rien n'empêche les sénateurs d'assister aux réunions des

CDCI, qui sont publiques. De plus, les conseillers municipaux et communautaires peuvent y siéger.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Certes, mais les sénateurs feront valoir qu'il leur est difficile, avec leur emploi du temps chargé, de s'y rendre sans recevoir de convocation. On ne peut pas être et avoir été...

M. Éric Doligé, rapporteur. – Toutes les lois de réforme territoriale mettent en avant la simplification et la clarification. Or, que ce soit en termes de rôle du préfet, de présence dans les territoires ou d'économies – celles-ci restent pour l'instant concentrées dans les services de l'État – cette table ronde montre que la clarification est encore loin. Quant à la simplification, elle est difficile à discerner dans l'empilement des niveaux, de la commune à l'État en passant par l'intercommunalité, la métropole... Ces niveaux ne trouvent pas leur positionnement, et l'on crée des doublons au lieu d'en supprimer.

Le rapport que Marie-Françoise Perol-Dumont et moi-même préparons a pour objet d'apporter des réponses en matière de réorganisation des services déconcentrés. Chacun s'est exprimé librement et de nombreux points de convergence ont pu émerger.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Cette table ronde témoigne du rôle privilégié du Sénat en tant que chambre des territoires. Merci à l'État de sa présence et de son écoute !

ANNEXE 2 : EXAMEN DU RAPPORT EN DÉLÉGATION

Le jeudi 1^{er} décembre 2016, sous la présidence de M. Jean-Marie Bockel, président, la délégation examine le rapport sur l'évolution des missions assurées par les services déconcentrés de l'État au profit des collectivités territoriales.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Ce rapport, confié à Marie-Françoise Perol-Dumont et Éric Doligé, comble une lacune sensible dans le domaine de la réforme des administrations déconcentrées de l'État, qui est pourtant suivie de près par l'ensemble des inspections générales. Il donne le point de vue des collectivités territoriales, qui n'a pas fait l'objet d'une analyse systématique depuis la publication, en juin 2011, du rapport d'information de Dominique de Legge, rapporteur de la Mission commune d'information sur la révision générale des politiques publiques (RGPP). Ce rapport avait mis en évidence le fait que les collectivités territoriales sont directement confrontées aux conséquences de la réorganisation permanente des administrations de l'État. Il avait aussi souligné les effets sur les territoires de la réorganisation des services publics induite par la RGPP. Depuis lors, les réformes se sont succédé. Le rapport de la délégation porte remède à cette lacune en présentant une analyse très documentée des réactions de terrain. Il complètera les travaux de la Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des dernières lois de réforme territoriale, mise en place par la commission des Lois et dont René Vandierendonck est l'un des deux rapporteurs. La commission des Lois étudie en effet certains éléments de la réforme des services territoriaux de l'État, en particulier dans la foulée de la réforme de la carte régionale, mais sous un angle à la fois plus étroit et plus technique que le point de vue adopté par les deux rapporteurs de la délégation en fonction de la vocation propre de la délégation, qui est de relayer auprès du Sénat et de l'ensemble des pouvoirs publics les préoccupations des territoires. Les approches sont donc parfaitement complémentaires.

M. Éric Doligé, rapporteur. – La délégation nous a confié l'élaboration d'un rapport d'information sur « l'évolution des missions assurées par les services déconcentrés de l'État au profit des collectivités territoriales ». La tâche a été ardue, car la matière est vaste et mouvante, elle est fréquemment au cœur de l'actualité et fait l'objet d'une intense activité législative. Elle était inédite, les précédents travaux d'évaluation portant sur les services déconcentrés ayant été réalisés, d'abord et avant tout, à l'aune des objectifs de l'État, faisant ainsi peu cas du point de vue des collectivités territoriales.

Nous avons réalisé vingt auditions, dont deux sous la forme de tables rondes. C'est ainsi que nous avons rencontré plus de 70 personnes : élus locaux, organisations syndicales, administrations centrales et déconcentrées, membres des inspections générales de l'État ayant travaillé sur notre sujet. Nous nous sommes aussi appuyés sur les témoignages des acteurs de terrain, que nous avons recueillis au cours de deux déplacements, l'un à Orléans, le 7 novembre, et l'autre à Limoges, le 14 novembre.

Enfin, nous avons consulté les élus locaux par Internet. Le succès a été franc, signe que le sujet est sensible : en un mois, 4 500 contributions nous sont parvenues, dont 57 % provenant de maires. Ces contributions nous ont donné une connaissance fine de l'incidence des réformes des services déconcentrés sur les collectivités territoriales, des difficultés que ces dernières observent ou anticipent, et de leurs attentes à l'égard de l'État et de ses services.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure. – Le contexte de notre rapport est celui d'une certaine désorganisation des services déconcentrés. L'ensemble des témoignages se recoupe sur ce point. Ces dernières années en effet, l'administration territoriale de l'État n'a cessé d'être l'objet de réformes, qui ont profondément redéfini – pour ne pas dire déstabilisé – son organisation, ses priorités d'action, ainsi que ses moyens matériels et humains.

Ces réformes sont continues dans le temps. La réorganisation des services déconcentrés a été amorcée en 2008 avec la Réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate), lancée dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) qui, en répondant uniquement à une logique comptable, a décapité les moyens humains des territoires. Elle s'est poursuivie en 2012 avec la Modernisation de l'action publique (MAP), qui comprend notamment une Revue des missions de l'administration territoriale de l'État. Quelles que soient les équipes politiques, on observe une certaine continuité.

Ces réformes sont par ailleurs généralisées dans l'espace, aucune circonscription territoriale – de la région à l'arrondissement, en passant par le département – n'y échappant. En témoignent l'annonce de la réforme des services régionaux en 2014, celle du Plan préfetures nouvelle génération en 2015, et celle de la révision de la carte des arrondissements en 2016.

Ces réformes sont plutôt mal articulées les unes aux autres, les collectivités territoriales ayant été touchées non seulement par les réorganisations des services déconcentrés, mais aussi par les rationalisations des autres services publics : gendarmeries, écoles, hôpitaux, tribunaux, trésoreries, sites de défense. Cette accumulation de réformes au cours des dix dernières années, conduites pour la plupart isolément par les ministères concernés, selon une logique de silos, a durement éprouvé certains territoires.

Les réponses apportées par les élus à notre consultation témoignent du sentiment d'incertitude, souvent mêlé d'exaspération, que ces évolutions de grande ampleur ont fait naître dans nos territoires.

Deux tiers des répondants indiquent ainsi avoir été touchés par au moins une réforme, les réorganisations des gendarmeries, des services régionaux, des hôpitaux et des sous-préfectures arrivant en tête.

Sur le fond, la Réate et la réforme des services régionaux sont jugées non pertinentes par deux tiers des participants, et inefficaces par 70% d'entre eux environ. Deux tiers des élus consultés relèvent également ce qu'ils considèrent comme un manque de pertinence du Plan préfetures nouvelle génération.

Il ressort de nos travaux un bilan globalement mitigé de ces années de réformes, dont les acteurs de terrain nous ont constamment rappelé les deux invariants : un objectif prépondérant de modération budgétaire, et une méthode associant insuffisamment les élus locaux et les personnels déconcentrés.

En fin de compte, ces réorganisations ont contribué à renforcer l'autorité du préfet de région, quoique des progrès soient sans doute encore à obtenir de ce côté, à resserrer les directions départementales et régionales et à renforcer leur capacité d'opérer des synthèses entre domaines d'intervention auparavant clivés, et commencer à clarifier les priorités d'action de l'État. Pour autant, on a observé un dépérissement relatif des échelons départementaux et infra-départementaux et une fragilisation globale des effectifs. Il est impératif de changer cela en confortant l'État au niveau départemental. Dans le même temps, une préférence a été donnée par l'État à sa mission de contrôle.

M. Éric Doligé, rapporteur. – La situation instable et confuse qui s'est installée et a perduré au fil de l'empilement des réformes n'a pas été sans incidence sur les collectivités territoriales, qui nous ont fait part de leurs interrogations et de leurs attentes.

C'est d'abord l'absence d'interlocuteur unique qui leur pose problème.

Les élus locaux, confrontés aux complexités de l'organisation administrative, déplorent en particulier que les intermittences de l'autorité hiérarchique des préfets sur les services de l'État et sur ses opérateurs empêchent de corriger efficacement cet état de fait.

Concurrencés par les directions ministérielles et soumis à une forte rotation des postes, les préfets n'exercent pas toujours dans des conditions satisfaisantes leur mission de représentant unique de l'État dans les territoires.

Outre l'absence d'unicité de la parole de l'État qui en découle, l'abandon par ce dernier de missions de conseil, pourtant utiles aux

collectivités territoriales les plus petites, constitue un autre point de crispation.

Si le contrôle de légalité fait l'objet de retours positifs de la part des élus interrogés, qui le jugent protecteur dans 76,2 % des cas, et peu contraignant pour 56,2 % d'entre eux, la baisse des effectifs et des taux de contrôle témoigne d'une fragilisation de cette mission, dont les élus attendent une orientation davantage marquée vers le conseil.

Les prestations d'ingénierie territoriale des services déconcentrés ne sont plus que résiduelles, moins de 10 % des élus consultés recourant encore à l'État dans ce domaine, qui arrive loin derrière les départements, les prestataires privés et les intercommunalités. Ces prestations restent cependant essentielles pour les collectivités qui y ont encore recours.

À cet égard, la suppression des prestations d'ingénierie concurrentielles à partir de 2008, puis la réforme de l'application du droit des sols, et enfin la suppression définitive de l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), intervenue en 2014 au terme de plusieurs années d'affaiblissement, illustrent la tendance au retrait de l'État. Ce mouvement a pour corollaire pour les collectivités locales une perte d'expertise et un transfert de charges. Ainsi, les répondants à notre questionnaire ont-ils été 49,9 % à juger négative la réforme de l'ADS et 72,4 % à juger négative celle de l'ATESAT.

Ce désengagement de l'État se double d'une immixtion permanente dans les matières décentralisées.

L'État n'ayant pas les moyens d'offrir des prestations de conseil et d'expertise aux collectivités territoriales, il se recentre sur ce qui risque d'apparaître désormais comme son cœur de métier : le contrôle !

Il résulte de cette évolution deux travers bien connus des élus locaux : l'État développe des procédures tatillonnes, restreignant d'autant l'exercice concret du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales; ce faisant, mais aussi par d'autres canaux, il fait perdurer des doublons, dont l'extinction serait pourtant bienvenue en période de restrictions budgétaires.

Au total, l'État, déstabilisé dans son organisation et désengagé de ses missions, semble dériver vers un horizon de plus en plus éloigné des besoins des collectivités territoriales.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure. – Pour autant, on ne peut pas dire que l'État soit totalement hermétique aux critiques et aux attentes des collectivités territoriales. Plusieurs orientations, plus ou moins fructueuses, ont été adoptées pour replacer l'administration territoriale de l'État au service des territoires. En premier lieu, des aménagements ont été récemment consentis pour maintenir une organisation de proximité.

Afin d'éviter un éloignement de l'État, suite à la réforme des services régionaux, un objectif d'équilibre territorial a été fixé : le tiers des directions régionales a été implanté hors des nouveaux chefs-lieux, et les deux tiers des réductions d'effectifs ont été concentrés sur le niveau régional, au bénéfice des services départementaux.

Dans les territoires les moins bien dotés, des formules de maintien des services, telles que les maisons de l'État ou les maisons de services au public, ont été développées.

Enfin, dans le cadre des opérations de rationalisation des services publics, les pouvoirs du préfet ont été affirmés, avec l'attribution d'un droit d'alerte auprès de l'administration centrale et d'un droit de regard vis-à-vis des opérateurs de l'État, afin d'éviter la concentration de fermetures non coordonnées sur un territoire.

En second lieu, des annonces ont également été faites pour renforcer des missions identifiées comme prioritaires. C'est l'ambition du Plan préfectoral nouvelle génération, qui vise à centraliser la gestion des titres dans des centres de ressources et d'expertises des titres (CERT). Les moyens humains ainsi dégagés dans le réseau préfectoral doivent être en partie réaffectés à quatre missions : la gestion locale des crises, la lutte contre la fraude, la coordination des politiques publiques, ainsi que l'expertise et le contrôle de légalité.

Dans ce dernier domaine, des moyens importants doivent être mobilisés, avec le renforcement ou la création de pôles d'appui juridique aux services préfectoraux, très attendus.

Au-delà de ce plan, une directive nationale d'orientation interministérielle a rappelé en 2016 le rôle joué par les services déconcentrés en matière d'ingénierie territoriale, une démarche de nouveau conseil aux territoires devant être développée localement sur cette base.

Enfin, l'État a pris quelques mesures destinées à simplifier les relations entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés.

C'est notamment le cas du chantier au long court de la dématérialisation, et de mesures plus ponctuelles de simplification des normes.

Il conviendra d'être très attentifs à la mise en œuvre concrète de ce foisonnement d'initiatives, qui n'en sont, pour certaines, qu'au stade de l'annonce de principes. Faute d'un investissement réel et durable en ressources humaines, il est à craindre qu'elles ne demeurent lettre morte. C'est pourquoi certaines de nos recommandations manifestent l'importance de tenir ces différents engagements.

M. Éric Doligé, rapporteur. – Nous faisons cinq recommandations. Sur l'arrière-plan très évolutif, plutôt confus et surtout mitigé, que nous vous

avons décrit, nous nous sommes principalement fondés sur les attentes que les élus locaux ont exprimées à l'égard des services déconcentrés.

La consultation sur Internet indique - et les auditions l'ont confirmé - que les élus souhaitent essentiellement, d'une part, un État facilitateur et, d'autre part, un État conseil. La consultation nous donne une indication intéressante en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre de la fonction de conseil : pour 62,2% des répondants, le sous-préfet joue d'ores et déjà le rôle d'interlocuteur privilégié des communes ou de leurs groupements. Il faut en tenir compte. Plus généralement, les élus attendent des services déconcentrés qu'ils soient plus proches, plus disponibles et mieux identifiés.

La conclusion est qu'il faut donner une impulsion vigoureuse à la dimension relationnelle et facilitatrice du fonctionnement des services déconcentrés de l'État. C'est une nécessité d'autant plus cruciale que les politiques publiques mises en œuvre localement sont de plus en plus généralement construites en partenariat ; soit que l'État s'appuie sur les collectivités pour mettre en œuvre ses politiques, telles que la politique de la ville, celle de l'emploi ou celle de la ruralité - on peut aussi mentionner des actions plus ciblées tels le plan pauvreté ou le plan parentalité -, soit que les collectivités aient besoin de l'État à un moment ou un autre de la construction de leurs propres projets.

Les besoins des collectivités sont différents selon que l'on se place dans l'une ou l'autre optique.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure. - Dans la mise en œuvre locale des politiques de l'État, c'est la question des doublons qui prime. De façon révélatrice, les services de l'État ne parviennent pas à identifier de doublons quand on leur pose la question, alors que les élus locaux et leurs services le font sans difficulté, et citent en particulier la culture, le sport ou la partie du social transférée aux départements... Le fait est qu'une conception largement obsolète du rôle de l'État semble encore très vivante au sein des services déconcentrés. Alors que la décentralisation s'est installée depuis longtemps dans notre paysage institutionnel, alors les moyens financiers de l'État ont régressé, que ses services sont parfois exsangues, que les compétences de pointe dont il dispose dans les territoires se raréfient, combien de fois avons-nous entendu que l'État avait vocation à intervenir dans l'ensemble des domaines ! Il faut combattre cet interventionnisme, c'est pourquoi nous proposons de faire la chasse aux doublons.

En ce qui concerne, ensuite, le rôle des services de l'État dans la mise en œuvre des projets des collectivités, qui constitue la difficulté majeure à traiter dans la perspective de notre rapport, la question centrale reste celle de la complexité. Celle-ci revêt des aspects divers : foisonnement et éloignement des services déconcentrés ; insuffisance des repères disponibles pour

s'orienter dans le maquis des normes, des procédures et des interlocuteurs ; faiblesse latente – en dépit des circulaires – de l'autorité préfectorale, qui devrait résumer l'État déconcentré pour les élus locaux – ce qui nous conduit à préconiser une réaffirmation du rôle du préfet sur ses administrations.

Bien entendu, cette complexité atteint des niveaux très inégaux selon qu'elle touche une commune démunie ou une métropole, ce qui appelle des solutions modulées en fonction des territoires. C'est la direction dans laquelle l'État s'engage ; là encore les résultats sont nettement insuffisants pour le moment : il faut donc accentuer l'effort, renforcer les méthodes, et ne pas attendre d'éventuels prochains plans de réforme pour s'y atteler. Il y a urgence à lancer la chasse à la complexité.

M. Éric Doligé, rapporteur. – Chasse aux doublons, chasse à la complexité, construction d'un État déconcentré facilitateur, proche et partenaire des collectivités, voilà donc l'objectif ! Nos propositions le déclinent sur cinq axes.

Le premier regroupe les propositions pour assurer l'unicité de l'administration déconcentrée. La Constitution proclame que la République est indivisible, l'administration l'est aussi en principe : dans les territoires, son unité est assurée par le préfet. D'après les préfets que nous avons entendus, c'est la réalité ; d'après les élus locaux, nous en sommes assez loin... Nous avons donc cherché quelques pistes pour faire en sorte que la réalité corresponde mieux aux principes.

Pour commencer, il est certainement utile de réaffirmer la nécessité de consolider la chaîne, départementale et régionale, du commandement en veillant au respect de l'autorité du préfet sur l'ensemble des directions. Pour ce qui est du niveau régional, nous pensons en particulier à la DREAL, dont la puissance et la capacité d'autonomie nous ont souvent été mentionnées. Il faut aussi penser aux services non placés sous la dépendance hiérarchique du préfet de région, comme les rectorats ou la DRFIP, ainsi qu'aux entités régionales des agences de l'État : ADEME, AFITF, ANAH, agences de l'eau, ARS, ANRU... Ces services doivent s'inscrire plus complètement dans la logique de coordination par le préfet de l'ensemble des moyens de l'État dans la région.

Comment renforcer l'autorité du préfet ? Nous proposons d'instaurer une durée minimum d'affectation de trois ans avec, comme corollaire, l'octroi d'une lettre de mission signée du Premier ministre fixant les priorités et les conditions d'exercice de son affectation.

Toujours dans la même intention, il serait intéressant d'établir dans le chef-lieu de région, au moins pour les régions fusionnées, un état-major régional, composé des directeurs régionaux, des recteurs, des directeurs généraux de l'agence régionale de santé, pour assister le préfet de région dans sa mission de pilotage et de mise en cohérence de l'action de l'État. C'est actuellement le rôle des comités de l'administration régionale (CAR),

qui se réunissent trop rarement. L'interaction doit être constante au sein de l'état-major régional et seule la proximité physique peut assurer cette constance.

Enfin, nous appelons à conforter l'échelon départemental comme périmètre effectif de mise en œuvre des politiques publiques en renforçant l'autorité effective des préfets sur les directions départementales interministérielles (DDI) et en consolidant la mission de coordination qu'ils exercent à l'égard des agences de l'État.

Le deuxième axe de nos propositions est la proximité de l'administration déconcentrée avec les collectivités territoriales, ce qui pose des problèmes nouveaux dans le contexte de concentration des intercommunalités et des régions. C'est la raison pour laquelle nous avons accordé une attention particulière à la situation des départements, lesquels constituent un centre de ressources et une garantie de proximité irremplaçables.

Dans cette optique, nous souhaitons tout d'abord que soit acquis le principe d'une attention spéciale accordée aux besoins des départements les moins bien munis – non seulement ceux dont la population est en-deçà des 500 000 habitants, mais aussi ceux dont les besoins sont spécifiques, indépendamment de leur démographie, et ceux à forte fréquentation touristique comme, par exemple, les départements de montagne.

Il est bon de fixer des organisations cibles pour l'ensemble des préfetures et de socler les effectifs de ces dernières ; il est mieux de le faire en fonction des réalités du terrain. Il me semble important de le rappeler, même si les projets en cours n'ignorent pas cette dimension.

Dans le même esprit, il faut prévenir l'éloignement du terrain résultant de la nouvelle carte régionale en pérennisant l'organisation multi-sites des services déconcentrés mise en œuvre à l'occasion de la réforme récente des services des grandes régions, tout en veillant à prévenir le surcroît de complexité administrative résultant potentiellement de la dispersion des services.

Plus généralement, il est important de promouvoir une réflexion territorialisée sur les projets de rationalisation d'implantation des services de l'État afin d'éviter les fermetures simultanées de plusieurs services dans une même collectivité. Il faut poursuivre l'effort déjà réalisé en ce sens. Nous savons l'étendue du problème en zone rurale, et nous savons aussi quel a été l'impact des fermetures de services déconcentrés sur l'activité des villes petites et moyennes.

Enfin, nous proposons de veiller à ce que la dématérialisation des actes et des procédures ne comporte pas un coût net pour les petites collectivités et tienne compte de l'inégale couverture du territoire par le haut débit. Une évaluation sera nécessaire.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure. – Notre troisième axe vise à simplifier radicalement la complexité de la machine administrative à l'égard des collectivités territoriales.

Pour ce faire, nous n'avons pas essayé de baliser des chemins dans la machine administrative, ni de nous attaquer aux procédures. Il nous semble plus opérant de faire reposer sur l'administration elle-même le poids de la complexité qu'elle crée : les collectivités doivent donc disposer, dans les circuits administratifs, d'un point d'entrée unique et efficace pour la prise en charge de l'ensemble d'un dossier.

Nous proposons ainsi de développer, sous le pilotage du préfet de département ou de son représentant désigné, projet par projet, un mode d'organisation du travail transversal et intégré pour lancer et mettre en œuvre les projets des collectivités territoriales.

En vue de faciliter la mise en œuvre des initiatives des collectivités n'entrant pas dans le champ de ce mode d'organisation du travail, nous proposons de désigner un référent généraliste – ce pourrait être le sous-préfet – chargé de piloter le montage du dossier ou, en *front office*, de jouer le rôle de courroie de transmission en orientant la ou les collectivités intéressées vers les ressources en ingénierie appropriées au départ du projet.

Nous souhaitons aussi que se développe la méthode des procédures uniques d'autorisation, sur le modèle du « permis environnemental unique ».

Il faut enfin progresser dans la voie – déjà assez largement explorée – de l'encadrement des réponses administratives aux demandes des collectivités dans des délais préfixés. Concrètement, il conviendrait que toutes les préfetures soient couvertes par des engagements qualitatifs.

Pour lutter contre les doublons, il faut s'efforcer de recentrer l'action de l'administration déconcentrée sur les politiques publiques strictement étatiques. À cette fin, nous demandons une vraie concertation nationale préalable, et non une simple information, avec les associations d'élus locaux avant tout lancement de politique ministérielle se chevauchant avec des compétences décentralisées. À cet égard, les exemples du plan pauvreté et du plan parentalité, évoqués précédemment, sont tout à fait pertinents.

Au-delà de cette orientation de bon sens, il faut recentrer l'État sur ses missions régaliennes et engager l'extinction des doublons en permettant la reprise, par les collectivités territoriales, des services déconcentrés en charge de politiques essentiellement décentralisées. Je songe, par exemple, à la partie du social transférée aux départements, à la culture, au sport...

Il ne s'agit pas de dénier à l'État la possibilité de lancer des actions dans ces domaines. En revanche, quand la matière a été transférée, le pilotage d'une opération doit appartenir à la collectivité qui possède la compétence.

La décentralisation a eu lieu, faut-il le rappeler ? Il serait bon de la parfaire en opérant certains transferts de personnel ; je pense singulièrement aux gestionnaires des lycées et collèges. Lors du transfert des agents administratifs, techniques, ouvriers, de service et de santé en 2004, nous sommes restés au milieu du gué. Nous ne pouvons plus continuer ainsi.

J'ajoute qu'il faut compenser véritablement le coût des politiques d'État dont la mise en œuvre est confiée aux collectivités. La dérive du revenu de solidarité active, dès sa première année de mise en œuvre, en est l'illustration.

Nous avons rattaché à notre dernier axe des propositions diverses visant à renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action de l'administration déconcentrée en direction des collectivités territoriales.

Tout d'abord, il faut bien entendu associer les élus locaux à l'élaboration des réformes de l'administration déconcentrée. Là aussi, la simple information ne suffit pas.

Certaines évolutions de la technique de création du droit seraient également utiles, en s'inspirant du pouvoir dérogatoire prévu en matière d'accessibilité des handicapés. Il faudrait, par exemple, accorder au préfet de département le pouvoir d'adapter certains éléments non cruciaux du droit en vigueur afin de faciliter la réalisation de projets d'utilité générale. Il s'agit là d'un chantier juridique éminemment complexe, mais auquel il faut s'attaquer.

Inscrite dans les textes, l'orientation du contrôle de légalité vers l'offre d'avis et de conseils sur les procédures et sur le droit applicable, en amont de la prise de décision des collectivités, est beaucoup moins ancrée dans la réalité, à en croire les témoignages des élus. Dans cet esprit, il serait bon de créer des indicateurs propres à rendre compte de la montée en puissance de l'activité de conseil dispensée notamment dans le cadre du contrôle de légalité.

Aux mêmes fins, nous souhaitons renforcer l'efficacité des ressources humaines affectées au contrôle de légalité, et surtout au conseil en amont, grâce au soclage des effectifs et à une repyramidation. Cette dernière ne sera pas facile à réaliser, mais elle nous semble incontournable.

Dernière orientation, mais non la moindre ni la plus simple à mettre en œuvre : pérenniser la capacité d'expertise, la matière grise des administrations. Le Gouvernement en est conscient. Certains outils - comme la cartographie des compétences, la mutualisation des compétences rares ou l'interdépartementalité de certains services - existent déjà. Nous souhaitons encourager ce mouvement.

Telles sont, Monsieur le président, mes chers collègues, les principales orientations à même, selon nous, de favoriser une meilleure articulation des collectivités territoriales et de l'État déconcentré.

Peut-être formons-nous des vœux pieux, peut-être versons-nous dans la redite, mais n'oublions jamais que la répétition est la base d'une bonne pédagogie.

M. Jean-Marie Bockel, président. – L'expérience incontestable de nos deux collègues a non seulement permis de beaucoup enrichir ce rapport, mais a aussi contribué à le rendre plus concret.

Certaines mauvaises langues pourraient relever une approche départementaliste - nos rapporteurs sont tous deux d'anciens présidents de conseils généraux -, mais je tiens à m'inscrire en faux contre une telle remarque. Les départements sont aujourd'hui parties prenantes des mutations en cours.

M. Philippe Mouiller. – Je tiens tout d'abord à remercier nos rapporteurs et dire combien je suis impressionné par la liste de leurs préconisations. Elles sont toutes pertinentes, même si certaines d'entre elles semblent difficiles à mettre en œuvre. Toutefois, comme l'a très bien exprimé Mme Pérol-Dumont, la pédagogie suppose la répétition.

Notre expérience du terrain fait que nous nous rejoignons tous sur ces problématiques.

Je voudrais amplifier encore vos propos sur l'émergence de ces grandes régions. En Nouvelle-Aquitaine - région énorme, de la taille de l'Autriche -, les habitants de la périphérie - j'en fais partie, dans le nord des Deux-Sèvres - sont si éloignés de la préfecture de région et des services régionaux qu'ils se sentent complètement abandonnés. Nous avons perdu à la fois la proximité de la région et celle des services régionaux de l'État. La fusion des agences régionales de santé en une seule, située à Bordeaux, se fait cruellement sentir pour tous les établissements, qui souffrent de cette perte de proximité.

Le caractère gigantesque de cette réforme ne fait qu'amplifier vos remarques. Il s'agit d'une situation dangereuse pour le bon fonctionnement des services de l'État dans les grandes régions concernées.

Je voudrais enfin dire un mot à propos des jeunes fonctionnaires. Les termes « conseil » et « accompagnement » semblent avoir disparu de leur vocabulaire. Je ne leur en veux pas, c'est leur formation - basée sur la culture du contrôle et des missions régaliennes de l'État - qui est en cause. L'état d'esprit, le rôle de l'homme, sont pourtant des questions fondamentales pour la réussite de ces réformes.

M. Rémy Pointereau. – Je voudrais également féliciter nos deux rapporteurs pour leur excellent travail, notamment sur la question de la simplification.

Il semble qu'aujourd'hui tout le monde ait envie de jouer un rôle en matière d'ingénierie. Depuis la disparition des dispositifs d'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement

du territoire (ATESAT), les syndicats d'énergie veulent faire de l'ingénierie publique, tout comme les syndicats ou les pôles d'équilibre territorial et rural - ou PETR - en matière d'urbanisme avec la dévolution des SCOT.

De même, chaque département a aujourd'hui une association ou un syndicat d'ingénierie impliquant toutes les communes.

Vous avez évoqué les problèmes de doublons. Ne pensez-vous pas qu'il serait nécessaire de simplifier, de rationaliser les questions d'ingénierie publique afin d'éviter tout surcoût aux collectivités ? Que pensez-vous de la création d'une agence départementale dédiée ?

Mme Françoise Gatel. - À mon tour, je voudrais féliciter nos collègues pour ce rapport et leurs préconisations.

Mme Pérol-Dumont a raison : la pédagogie est l'art de la répétition. On dit aussi que là où il y a une volonté, il y a un chemin ; je ne doute pas que notre détermination nous aide à trouver le bout du chemin.

L'État et les collectivités territoriales participent ensemble à la mise en œuvre de l'action publique et à son efficience. Nous devons nous inscrire dans une relation de partenariat intelligent et non dans une relation de « sous-traitance », voire de défiance.

Sur le terrain, l'État affirme de plus en plus sa volonté d'exercer sa mission de contrôle. En Ille-et-Vilaine, lors de la présentation du transfert du droit de l'urbanisme par le préfet, les services de la direction départementale des territoires et de la mer, la DDTM, nous ont indiqué qu'ils allaient ainsi pouvoir se recentrer sur le contrôle. Voilà qui est très vendeur !

M. René Vandierendonck. - Cela fait peur !

Mme Françoise Gatel. - Vous avez évoqué la nécessité d'un État facilitateur, inventeur de solutions. Il s'agit là d'un aspect essentiel. Nous avons tous entendu au moins une fois le préfet nous dire que notre idée était excellente, fabuleuse, mais qu'il allait être très difficile, sinon impossible, de la mettre en application.

Vous avez également évoqué la création d'un guichet unique, idée retenue et défendue par les auteurs de la proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement. Pouvoir rassembler les services de l'État dans un même guichet pour obtenir une seule réponse me semble extrêmement important.

Reste enfin la question de l'autorité du préfet. Comment le représentant de l'État peut-il maîtriser ses services face à la direction régionale de l'environnement et du logement, (DREAL), service indirect que je considère comme un pollueur de la facilitation ! De même, que peut-il faire quand la direction générale des finances publiques (DGFIP) du département

décide seule de supprimer une trésorerie, malgré le bouclier de la ruralité qu'il a lui-même mis en place ?

Je veux enfin évoquer la contractualisation, déjà préconisée par le Sénat lors de l'examen du volet logement du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté. Il est temps de prendre conscience du fait que les élus sont des gens responsables. La contractualisation constitue la meilleure façon de faire avancer notre pays, dans l'intérêt de l'action publique et dans celui de nos concitoyens, tout en tenant compte de la diversité des territoires.

M. Dominique de Legge. - À mon tour, je remercie et félicite nos deux rapporteurs.

Vous avez eu la gentillesse, Monsieur le président, d'évoquer mon rapport de 2011. J'espérais découvrir aujourd'hui des choses très nouvelles. Si j'ai la satisfaction de voir que je ne m'étais pas trop trompé en 2011, je constate avec inquiétude qu'il est bien difficile de faire bouger les choses.

Nous souhaitons tous que l'État s'attache moins au contrôle et davantage au conseil et à l'anticipation. Toutefois, au risque de ne pas être politiquement correct, je veux rappeler que nous récoltons en partie les conséquences de la loi de décentralisation de 1982. Quand le contrôle de l'État s'exerce *a priori*, une logique de facilitation s'engage plus spontanément ; dans le cadre d'un contrôle *a posteriori*, la logique - que l'État pousse sans doute un peu trop loin - est nécessairement différente.

Nous réclamons davantage d'autonomie, mais nous demandons aussi du contrôle et de la sécurité. Nous devons, nous aussi, regarder nos contradictions en face.

Comment ne pas constater que le préfet, nommé par le ministre de l'Intérieur et représentant de l'État, perd de plus en plus le contrôle des services déconcentrés de l'État ? Je rejoins les propos de Françoise Gatel sur le rôle de la DREAL et de la DGFIP. Il en va de même avec l'Éducation nationale ou la Santé... L'État ne cesse d'externaliser ses propres services, dont il confie la gestion à des agences qui échappent, par définition, au contrôle du préfet. Comment peut-il asseoir son autorité et assurer la parole unique de l'État face à ces autorités démultipliées qui sont autant d'électrons libres ?

Que peut-on attendre d'un préfet en matière de gestion au quotidien quand il n'a pas la main sur ses personnels ? S'il considère, par exemple, qu'un agent relevant du ministère de l'Agriculture devrait être transféré dans un autre service, il ne peut en décider seul. Nous devons nous pencher sur ce problème. Quels moyens accorder au représentant de l'État pour lui permettre d'organiser ses services et de contrôler la gestion des personnels ?

Un mot, enfin, des sous-préfets, symboles de proximité. Lorsque je les interroge, ils me répondent qu'ils vont s'adresser aux services, mais je ne vois rien venir... Mieux vaut donc s'adresser directement au secrétaire

général de la préfecture et aux services concernés. Quelle est donc l'utilité des arrondissements dans le cadre de grandes régions ?

M. Jean-Pierre Vial. - Je m'associe aux remerciements et aux félicitations. Ce travail de qualité arrive au bon moment.

Il est décevant de constater combien ces réformes successives ont été peu traduites dans les faits. Dans le cadre du projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, je demandais hier aux services de l'État le maintien d'un service des risques en montagne. On m'a répondu que ces missions relevaient d'un appel d'offres et que l'État n'avait rien à y voir... Les fonctionnaires régionaux qui m'accompagnaient ont pu constater que, même à Paris, on ignore le rôle des services des risques en montagne...

Il me semble donc important de pouvoir disposer d'une cartographie, de chiffres, de documents à l'appui desquels évaluer la portée concrète des réformes successives.

J'ai été très sensible au rôle de facilitateur que vous souhaitez confier au préfet. Il s'agit d'un chantier énorme. M. de Legge a raison de s'interroger sur le rôle des sous-préfectures : l'apparition des nouvelles grandes régions a complètement changé la donne et remis sur le devant de la scène les départements, pourtant promis à une mort certaine.

Tout a déjà été dit du désarroi des préfets, représentants de l'État, dont les services sont entre les mains des régions - le rôle de la DREAL a déjà été souligné, je n'y reviens pas. Que dire, dès lors, de la situation des sous-préfets, en bout de chaîne ?

Nous devons ouvrir ce chantier. Alors que les grandes régions se mettent en place et qu'elles sont confrontées à leurs premières difficultés - la région Auvergne-Rhône-Alpes vient, par exemple, de lancer une expérimentation en matière de transports, y compris les transports scolaires, en raison des difficultés de gestion qu'elle rencontre - cette idée d'un nouveau rôle du préfet me semble extrêmement puissante et moderne.

M. René Vandierendonck. - Je tiens à vous adresser mes remerciements, Monsieur le président. C'est en partie à vous que nous devons ce décloisonnement des commissions du Sénat.

Je me trouvais dans l'Hérault, la semaine dernière, avec les autres rapporteurs de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale - MM. Darnaud, Collombat et Mercier. Nous y avons rencontré le préfet et les directeurs départementaux. Notre dialogue avec ces derniers fut particulièrement intense. Il est rare d'entendre des directeurs nous demander de faire passer un message aussi fort : demain, nous ont-ils dit, ce sont peut-être les fonctionnaires de nos directions qui descendront dans la rue !

Certes, la situation est contrastée, mais vous avez fort bien identifié l'existence d'un problème au sein des directions départementales. J'étais récemment dans le Cantal - passage obligé pour tout sénateur... Avec la RGPP et les réformes qui ont suivi, toutes directions départementales confondues, les effectifs y sont passés de 164 à 100 personnes. Il existe des sous-préfets à la ville ; pourquoi ne pas créer des sous-préfets à la ruralité ? Nous devons renforcer les départements ruraux.

Très souvent, on a affaire à des appels à projets. L'additionnalité des réglementations européennes impose des ventes *flash*, comme dans les supermarchés, auxquelles ne peuvent répondre que ceux qui sont outillés. Il faut un travail d'assemblier, qui aide à la recherche des financements et à l'adaptation au moule des appels à projets. Pour ce faire, l'État facilitateur déconcentré est important. Depuis le décret de M. Chaban-Delmas en 1970, ni droite ni gauche ne sont parvenues à faire entrer certaines administrations, telles que l'Éducation nationale, dans le jeu de la déconcentration.

M. François Grosdidier. - Je partage l'analyse des rapporteurs, dont je soutiens les propositions, notamment celle qui consiste à donner aux hauts fonctionnaires de l'État un rôle de facilitateur, d'assemblier, et non d'empêcheur. Nous connaissons tous les réunions où nous arrivons avec trois problèmes à régler, et dont ressortons sans les avoir résolus, et en en ayant récupéré cinq nouveaux. Quant aux représentants des administrations, ils repartent avec la satisfaction du devoir accompli pour avoir fait valoir leur point de vue bloquant.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Cette semaine, j'ai pris rendez-vous avec le préfet de mon territoire pour évoquer l'implantation d'un projet de 200 emplois. J'ai dressé la liste des administrations de l'État avec lesquelles il est nécessaire de discuter, et dit au préfet que je souhaitais qu'il désigne un coordonnateur - j'en ferai de même - pour que tout soit réglé le jour de la réunion avec l'entreprise concernée. Si chacun œuvre administration par administration, selon une logique de silo, le projet risque d'échouer. Le préfet m'a répondu positivement, nous verrons.

M. François Grosdidier. - On pourrait faire un livre de ce type d'anecdotes, tant la situation s'empire ; moins l'État a de moyens, plus il est jaloux de ses prérogatives. Nous devons nous poser de la question de la trop grande intervention de l'État dans des champs de compétences décentralisées. En matière d'urbanisme, a-t-on besoin de tant d'effectifs dans les directions départementales des territoires (DDT) ou dans les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), qui préparent les schémas de cohérence territoriale à la place des élus ? La moindre opération de logement social d'une agglomération entraîne toute une confrontation avec la DDT. Jean-Louis Borloo avait envisagé d'augmenter la dotation de solidarité urbaine, estimant que c'était l'affaire des communes. On n'a jamais eu aussi peu de moyens et autant de réunions rassemblant autant de fonctionnaires - dont le nombre et la qualité sont

inversement proportionnels aux fonds qu'ils injectent. Allons beaucoup plus loin : pour réaliser des économies sans réduire le service public, supprimons des doublons, entre les services de l'État, qui divergent entre eux, et entre l'État et les collectivités territoriales.

Les hauts fonctionnaires doivent être des facilitateurs, au regard des compétences de l'État et non des collectivités territoriales. Ils doivent conseiller les élus locaux dans les domaines juridiques et régaliens mais pas dans le domaine technique, dans lequel les départements et le secteur privé ont des outils. Ne soyons pas schizophrènes : les élus locaux ne peuvent pas demander à l'État de leur tenir la main tout en réclamant la reconnaissance de leur autonomie.

M. Antoine Lefèvre. – Je souhaite insister sur la nécessité de bien communiquer avec le grand public. La préfecture de l'Aisne, qui s'est réorganisée, a décidé de fermer ses services au public l'après-midi. Son manque de communication a un effet dévastateur puisque les usagers s'y rendent lorsqu'elle est fermée, et après parfois une heure de route ils éprouvent un sentiment d'abandon. Dans la réforme à venir des sous-préfectures, il faudra bien communiquer pour que les élus et les usagers ne soient pas perdus, et acceptent la réorganisation territoriale.

M. Marc Daunis. – Merci pour cet excellent rapport, qui reprend des propositions que nous avons formulées avec François Calvet dans notre proposition de loi, notamment sur le référent unique et le rescrit. Néanmoins, je diverge fortement des rapporteurs sur le rôle de l'État en région. Dès lors qu'il existe un bloc de stratégie – Europe, État, région – et un bloc de proximité – département, intercommunalité, commune –, le positionnement de l'État en région créera toujours des hésitations.

Pour éviter la schizophrénie qui consiste à déplorer le poids de l'administration tout en demandant son renforcement à tous les étages, il faut choisir de supprimer l'État en région, mis à part le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR). Je suis pour la disparition, à l'échelon régional, de toutes les directions déconcentrées. Ceci évitera la contradiction entre opérationnel et stratégique, ainsi que les relations compliquées entre préfets de région et de département. L'échelon étatique, dans les collectivités territoriales, est toujours instable et peu lisible.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Cette question met en cause le modèle français. Les pays européens qui fonctionnent très bien ont peu ou prou basculé dans un modèle fédéral.

M. Marc Daunis. – Ma conception n'est pas fédéraliste. Je plaide pour le rôle de la République dans la contractualisation stratégique entre l'État et les régions.

M. Jean-Marc Gabouty. – On constate une perte d'énergie et un manque d'efficacité au sein des services régionaux de l'État. Si des économies doivent être réalisées, ce serait probablement là. Le rapport révèle

l'expérience d'élus locaux de ses auteurs. Les réformes successives de l'État, dont la loi NOTRe, ont engendré des désorganisations des territoires. En outre, il est difficile d'aborder une nouvelle organisation avant d'avoir achevé la précédente.

Une simplification est indispensable. Néanmoins, le Gouvernement n'est pas le seul responsable de la complexification : quand un projet de loi du Gouvernement qui compte initialement 47 articles sort de l'Assemblée nationale riche de 240 articles, avant de quitter le Sénat encore alourdi, le législateur doit assumer une part de responsabilité. Il est nécessaire d'introduire de la cohérence dans les missions, sans trop de formalisme, quels que soient les acteurs qui les mènent. Les rapporteurs ont essayé d'y parvenir avec les propositions n^{os} 5 à 10. La cohérence entraîne généralement des économies. L'échelon pertinent me semble être le département.

M. Jean-Marie Bockel, président. – La délégation rendra prochainement hommage à M. Louis Pinton. Nous ne l'oublions pas.

M. François Bonhomme. – J'ai la chance de lui succéder au sein de la délégation.

Je souhaite témoigner de la perplexité ressentie sur les territoires vis-à-vis de la présence de l'État et de son efficacité. Ces trois dernières années, mon intercommunalité du Quercy caussadais a dû embaucher le personnel de l'Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat), dont le préfet nous avait annoncé la fin de la mission pour juillet 2015. Elle a aussi dû créer son propre service d'instruction du droit des sols.

Je comprends d'autant plus la supplique pour un rôle de facilitateur, et non de contrôleur tatillon, de l'État que, comme beaucoup d'entre vous, je connais le cas de maires de petites communes qui ont dû faire appel à des cabinets privés pour rédiger leur agenda d'accessibilité programmée.

J'en viens aux schémas départementaux dus à la loi NOTRe. Inquiets des projets de fusion de communautés de communes, nous sommes allés rencontrer notre préfet. Il nous a dit de ne pas nous inquiéter, qu'on nous accompagnerait. Finalement, sans que nous n'ayons rien vu venir, les préfets ont publié des arrêtés de périmètre. Aujourd'hui, on constate des discordes, des difficultés – beaucoup d'entre elles sont encore à venir.

L'État n'est soit pas à sa place, soit pas efficient.

M. Georges Labazée. – J'observe que le positionnement de la DREAL se complique. Elle est devenue le bras séculier de l'État en région, mais aussi un lieu de recours pour tous les conflits d'intérêts de proximité, ce qui crée des crispations.

Je suggère que le rapport aborde la notion, de plus en plus courante, de politique d'appel à projets. L'État, ayant moins d'argent, procède ainsi. À

la faveur du lobbying, certains dossiers sont privilégiés sans être meilleurs que d'autres.

M. Christian Manable. - J'apprécie particulièrement la proposition n° 25 du rapport : « Achever la décentralisation de certaines compétences en opérant les transferts de personnel correspondant », qui concerne notamment les gestionnaires des collèges et lycées. Lorsque j'étais président du conseil départemental de la Somme, je l'appelais déjà de tous mes vœux. La double hiérarchie de l'Éducation nationale et du département ou de la région est bâtarde, d'autant plus que les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) ont été transférés.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure. - Merci d'avoir enrichi ce rapport. Je retiens tout particulièrement les formules de Françoise Gatel : « un État inventeur de solutions », et de René Vandierendonck : « un besoin de travail d'assembler sur les projets ».

Notre préconisation de réorganisation de l'État à l'échelon départemental, à Éric Doligé et moi-même, n'est pas celle de départementalistes convaincus par un tropisme antérieur (lié à nos mandats passés), mais naît du constat d'un besoin. Je note que chacun d'entre vous l'a repris. Nous sommes aussi dans la ligne de la loi NOTRe, qui dispose que la restructuration de l'État doit avoir lieu à l'échelon départemental.

Le fait que les reprises de postes se fassent à l'échelon régional plutôt que départemental est un signe positif. Dans notre rapport, nous devons insister davantage sur la nécessité de conforter un État bien doté en ingénierie départementale.

M. Éric Doligé, rapporteur. - Chers collègues, vos interventions sont plus intéressantes que le rapport. Merci.

En nous rendant dans les régions Centre-Val de Loire et Nouvelle-Aquitaine, nous avons constaté des situations très différentes, puisque le périmètre de l'une n'a pas changé contrairement à celui de l'autre. Les problèmes sont plus importants en Nouvelle-Aquitaine. Le sentiment global recueilli est qu'il faut redonner du pouvoir aux préfets et cesser l'agenciarisation permanente, qui multiplie les interlocuteurs et brouille la visibilité.

La réflexion de Marc Daunis est intéressante. L'État cherche actuellement à supprimer davantage de personnel à l'échelon régional qu'à l'échelon départemental. Peut-être, à terme, la région ne sera-t-elle qu'un coordonnateur ? Il n'est nul besoin de retrouver tous les services de l'État tant à l'échelon régional que départemental. On a l'impression d'un manque de coordination.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Merci à tous. Je solliciterai le président du Sénat pour l'organisation d'un débat en séance publique sur notre travail.

ANNEXE 3 : INTERVENTION DE M. ALAIN LAMBERT, PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ORNE, PRÉSIDENT DU CNEN

Lors de sa réunion plénière du jeudi octobre 2016, **la délégation a auditionné M. Alain Lambert sur « L'incidence de la réforme des services déconcentrés sur les collectivités locales ».**

Monsieur le Président, Chers amis,

Sur le thème que vous avez identifié, je ne cacherai pas ma très vive inquiétude. **Une régionalisation massive des administrations et des collectivités est à l'œuvre depuis le lancement de la RGPP, en juillet 2007.** Elle est aujourd'hui accentuée par des séries de mesures dont les auteurs sont influencés par l'exemple de nos voisins européens (Allemagne, Italie...), et ce, au mépris de l'Histoire de France, notamment l'Allemagne, qui est un pays fédéral.

L'idée de régionalisation de l'action de l'État, dans un État centralisé comme la France, était fondée sur un esprit de régions de programmes et non de régions d'administration. La régionalisation de l'administration est une recentralisation masquée. Elle oublie le caractère diversifié des territoires français et risque d'accélérer la désertification de territoires pourtant viviers économiques pluriséculaires de notre Histoire.

Administrer, c'est prendre en compte les spécificités des territoires. Unifier à marche forcée au niveau régional vise exactement le contraire. C'est une étape vers une unification nationale d'avant 1982.

Cette analyse est au cœur de mon inquiétude.

- **La régionalisation de l'administration déconcentrée de l'État, c'est la rationalisation au plus haut niveau, soit l'objectif recherché mais non assuré**

Cette période de transition génère un certain malaise auprès des élus locaux, notamment sur l'espace rural, sous forme d'un sentiment d'abandon. La régionalisation de la majorité des services déconcentrés conforte l'impression d'éloignement de l'État.

Même certains maires urbains, et aussi de grandes villes, sont inquiets du **déménagement prochain de certains services auprès des capitales régionales pour suivre les services de l'État avec lesquels ils travaillent en lien étroit.**

La réforme des services déconcentrés pousse la réforme des collectivités locales vers des élargissements improvisés qui permettent des gestions chaotiques.

Je constate un effet de cascade qu'alimente la fermeture de services de l'État. Lorsqu'un territoire est touché, **généralement d'autres services utilisent cet effet d'aubaine pour justifier des fermetures en série. Ce type de fermetures détricote indirectement le tissu économique local.** Les acteurs économiques, ou leurs institutions suivent.

• **La réforme des services déconcentrés des départements est une conséquence mécanique de cette rationalisation au niveau supérieur**

La loi de 1992 avait posé des principes sains. Les administrations centrales ne sont plus chargées que des missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial, en vertu de la loi ; **les directions et services départementaux ont vocation à intervenir directement.** Le décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration était supposé conforter ce mouvement.

C'est le mouvement inverse qui se produit.

L'évolution du réseau des sous-préfectures ne saurait être taboue. Le maillage ne doit pas être examiné sous le seul angle démographique.

• **La logique inversée de la réforme : renforcement des pouvoirs déconcentrés de recentralisation des compétences des collectivités**

C'est l'esprit tacite de cette réforme.

Deux éléments m'ont particulièrement interpellé : l'absence de concertation entre l'État et les collectivités locales, et l'affirmation du rôle du préfet comme interlocuteur premier des collectivités locales.

L'absence de concertation État / collectivités locales

J'ai moi-même, à la demande du Premier ministre, présidé un groupe de travail en 2007, consacré aux relations entre l'État et les collectivités locales. Le groupe de travail estimait que les collectivités territoriales devaient trouver, sur leur territoire, un État bien identifié, responsable et stratège.

Mais une fois la mission terminée, le dialogue s'est rompu. Depuis dix ans, l'État et les collectivités locales sont peu souvent associés à l'œuvre de réforme territoriale.

L'attitude individualiste de l'État, étrangère à l'esprit de coopération dans toute société décentralisée, a été flagrante.

Le Préfet, premier partenaire des collectivités territoriales

Le charivari imposé au système public local confère au préfet un rôle essentiel de discernement dans la coordination de la gouvernance locale. La réforme de l'intercommunalité, la coopération entre nouveaux territoires ne correspondant pas aux découpages administratifs, la transversalité de certaines politiques publiques nécessite parfois l'autorité du préfet, relais privilégié des organismes associés (CAF, CPAM...) mais aussi des nouvelles agences (ADEME, ANRU...). Cette autorité devient relative.

Pour les élus, **il est plus que jamais primordial d'avoir un dialogue permanent avec le préfet, plus accessible que l'administration centrale.** En espérant qu'il puisse exercer la moindre influence sur elle, ce que je ne crois pas du tout.

• **Conclusion**

Je veux vous remercier pour votre écoute. Mon analyse est pessimiste, j'en suis désolé. Selon moi, il n'existe qu'une bonne réforme : celle qui est justifiée par les besoins du terrain.

« L'art de la politique », disait Richelieu, « ce n'est pas de faire ce qui est possible, mais de rendre possible ce qui est nécessaire ».

En l'espèce, il fallait adapter les moyens d'actions de l'État aux réalités de la France **décentralisée** : c'était l'esprit des lois de 1982. Les administrations centrales l'ont détourné. La régionalisation leur semble le moyen d'y mettre fin.

ANNEXE 4 : RÉPONSES À LA CONSULTATION

La consultation réalisée du 6 octobre au 4 novembre 2016, dans le cadre de l'élaboration du présent rapport d'information, a permis de recueillir 4 513 contributions d'élus locaux.

L'origine des répondants au questionnaire est variée. La quasi-totalité des départements métropolitains est représentée, ainsi que plusieurs départements, régions ou collectivités d'outre-mer. Les départements dont le nombre de répondants est le plus élevé sont : l'Ille-et-Vilaine (3,75% des répondants), le Pas-de-Calais (2,80%), le Doubs (2,60%), le Bas-Rhin (2,33%) et l'Isère, le Loir-et-Cher et le Haut-Rhin (2,20% pour chaque département).

S'agissant du profil des élus locaux, une large majorité des réponses émane d'élus communaux (70,4%) et d'élus intercommunaux (27,1%). Les élus communaux sont essentiellement des maires (81,8%) de communes de moins de 10 000 habitants (97,8%). Une part marginale des réponses provient d'adjoints aux maires (10,4%) ou de conseillers municipaux (7,8%). Les élus intercommunaux sont majoritairement issus de groupements de 10 000 habitants ou plus (73,1%).

En ce qui concerne le contenu des réponses, les élus jugent majoritairement la réforme de l'administration de l'État (Réate) lancée en 2008 non pertinente (58,8%) et inefficace (70,3%). Les répondants estiment aussi que la réforme des services déconcentrés régionaux engagée en 2014 est non pertinente (61,1%) et inefficace (69,6%). De même, les élus ayant eu connaissance du plan préfectures nouvelle génération annoncé en 2015 considèrent que ses orientations ne sont pas pertinentes (60,8%).

L'appréciation portée sur le contrôle de légalité est globalement satisfaisante. Les élus jugent ce contrôle protecteur (76,2%) et peu contraignant (56,2%). À cet égard, 45,1% d'entre eux estiment que les services préfectoraux jouent un rôle de conseil en amont ou pendant le contrôle de légalité (contre 36,1% d'avis contraire). L'utilisation de la transmission électronique est évaluée positivement par les élus qui y ont recours : ils la jugent utile (86,7%), rapide (88,1%) et peu coûteuse (61,4%).

Lors du lancement d'un projet complexe sur le plan technique ou juridique, les élus locaux ayant répondu au questionnaire font majoritairement appel aux services d'ingénierie territoriale du département (27,9%), à ceux d'un prestataire privé (22,6%) ou à ceux de l'intercommunalité (19,7%). D'une manière générale, les répondants sont satisfaits des prestations d'ingénierie territoriale reçues à cette occasion (73,6%). Les 13,8% de répondants non satisfaits estiment les délais trop longs (32,6%), l'offre inadaptée (21,3%), le contenu insuffisant (19,7%) et les coûts trop élevés (18,8%).

La réforme de l'application du droit des sols (ADS), a eu des répercussions dans 54,3% des communes et des groupements. Elle est jugée négativement par les élus (49,6% contre 25,9% d'opinion positive). Toutefois, le service mis en place par les collectivités territoriales consécutivement à cette réforme est jugé plus efficace (46,9%) et plus proche (59,9%) que celui qui existait auparavant. Le bilan de la suppression de l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) est également négatif aux yeux des élus locaux (72,4%). La mise en place du nouveau conseil aux territoires (NCT) est quasiment passée inaperçue des répondants : 81,9% n'en ont pas eu connaissance. Parmi ceux qui ont entendu parler du dispositif, une grande majorité n'y a jamais eu recours (73,5%).

Au total, les répondants ont indiqué que leur collectivité ou leur groupement a été touché par un grand nombre de réformes : la réforme des implantations des gendarmeries (14,6%), la réforme des services déconcentrés régionaux (13,9%), la réforme de la carte hospitalière (7,9%), la réforme de la carte des sous-préfectures (7,4%), la réforme des implantations des écoles (6,4%), la réforme de la carte judiciaire (5,6%) et la réforme de la carte militaire (2,5%). Les réformes qui ont eu le plus d'impact sont celles des implantations des gendarmeries (25,5%) et des services déconcentrés régionaux (22,7%). Bien que cet impact ait souvent été indirect (52,8%), il est jugé négatif en termes d'accès aux services publics pour les usagers (75,8%), de potentiel économique pour les communes ou leurs groupements (52%) et pour le travail quotidien des agents publics (47,2% contre 4,4% d'appréciation favorable).

Les collectivités territoriales répondantes ont fait part d'un certain nombre d'attentes vis-à-vis de l'État. Les élus souhaiteraient majoritairement, d'une part, un État facilitateur (35,5%) et, d'autre part, un État conseil (26,9%). Pour 62,2% des répondants, le sous-préfet joue d'ores et déjà le rôle d'interlocuteur privilégié des communes ou de leurs groupements. Les élus attendent aussi que les services déconcentrés soient plus proches (15,4%), plus disponibles (14,5%), mieux identifiés (14,3%), et souhaitent qu'ils se concentrent prioritairement sur les questions de sécurité (12%), de santé (9,2%), de développement économique (8,8%), d'aménagement du territoire (8,7%), de contrôle de légalité (8,5%) et d'ingénierie territoriale (6,7%).

*

* *

	Nombre de répondants	Pourcentage
RÉPONSES COMPLÈTES	1 918	42,5%
RÉPONSES INCOMPLÈTES	2 595	57,5%
TOTAL	4 513	100%

I. IDENTIFICATION

A Vous êtes :

	Nombre de répondants	Pourcentage
Élu communal	3 079	70,4%
Élu intercommunal	118	27,1%
Élu départemental	80	1,8%
Élu régional	29	0,7%

Si vous êtes élu communal, préciser la nature de votre mandat

	Nombre de répondants	Pourcentage
Maire	2 519	81,8%
Adjoint au maire	321	10,4%
Conseiller municipal	238	7,8%

Si vous êtes élu communal, quelle est la taille de votre commune ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Moins de 10 000 habitants	3 008	97,8%
De 10 000 à 19 999 habitants	40	1,3%
De 20 000 à 99 999 habitants	25	0,8%
100 000 habitants ou plus	4	0,1%

Si vous êtes élu intercommunal, quelle est la taille de votre groupement de communes ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Moins de 10 000 habitants	318	26,9%
10 000 habitants ou plus	863	73,1%

B S'agit-il de votre premier mandat ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui	1 163	36,4%
Non	2 021	63,3%
Ne se prononce pas	11	0,3%

Si oui, lors de votre prise de fonction, avez-vous reçu une information ou une formation de la part des services préfectoraux ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui	235	21,2%
Non	765	69%
Ne se prononce pas	109	9,8%

C Dans quel département ou collectivité exercez-vous votre mandat ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Ain	43	1,45%
Aisne	33	1,11%
Allier	13	0,44%
Alpes de Haute-Provence	14	0,47%
Hautes-Alpes	12	0,41%
Alpes-Maritimes	28	0,95%
Ardèche	11	0,37%
Ardennes	11	0,37%
Ariège	22	0,74%
Aube	27	0,91%
Aude	24	0,81%
Aveyron	1	0,03%
Bouches-du-Rhône	35	1,18%
Calvados	20	0,68%
Cantal	29	0,98%
Charente	31	1,05%
Charente-Maritime	33	1,11%
Cher	27	0,91%
Corrèze	1	0,03%
Corse-du-Sud	1	0,03%
Haute Corse	3	0,10%
Côte-d'Or	35	1,18%
Côtes d'Armor	30	1,01%
Creuse	12	0,41%
Dordogne	39	1,32%
Doubs	77	2,60%
Drôme	43	1,45%
Eure	58	1,96%
Eure-et-Loir	30	1,01%
Finistère	31	1,05%
Gard	46	1,55%

	Nombre de répondants	Pourcentage
Haute-Garonne	33	1,11%
Gers	34	1,15%
Gironde	54	1,82%
Hérault	32	1,08%
Ille-et-Vilaine	111	3,75%
Indre	19	0,64%
Indre-et-Loire	48	1,62%
Isère	65	2,20%
Jura	30	1,01%
Landes	42	1,42%
Loir-et-Cher	65	2,20%
Loire	48	1,62%
Haute-Loire	23	0,78%
Loire-Atlantique	16	0,54%
Loiret	39	1,32%
Lot	26	0,88%
Lot-et-Garonne	24	0,81%
Lozère	14	0,47%
Maine-et-Loire	19	0,64%
Manche	34	1,15%
Marne	51	1,72%
Haute-Marne	25	0,84%
Mayenne	25	0,84%
Meurthe-et-Moselle	45	1,52%
Meuse	22	0,74%
Morbihan	24	0,81%
Moselle	54	1,8%
Nièvre	58	1,96%
Nord	22	0,74%
Oise	40	1,35%
Orne	18	0,1%
Pas-de-Calais	83	2,80%
Puy-de-Dôme	55	1,86%
Pyrénées-Atlantiques	41	1,39%
Hautes-Pyrénées	28	0,95%
Pyrénées-Orientales	18	0,61%
Bas-Rhin	69	2,33%
Haut-Rhin	65	2,20%
Rhône	33	1,11%
Haute-Saône	20	0,68%
Saône-et-Loire	32	1,76%
Sarthe	37	1,25%
Savoie	29	0,98%
Haute-Savoie	38	1,28%
Paris	0	0%
Seine-Maritime	34	1,15%
Seine-et-Marne	27	0,91%

	Nombre de répondants	Pourcentage
Yvelines	18	0,61%
Deux-Sèvres	40	1,35%
Somme	21	0,71%
Tarn	27	0,91%
Tarn-et-Garonne	15	0,51%
Var	4	0,14%
Vaucluse	15	0,51%
Vendée	37	1,25%
Vienne	39	1,32%
Haute-Vienne	24	0,81%
Vosges	34	1,15%
Yonne	47	1,59%
Territoire-de-Belfort	7	0,24%
Essonne	9	0,30%
Hauts-de-Seine	10	0,34%
Seine-Saint-Denis	1	0,03%
Val-de-Marne	0	0%
Val-d'Oise	10	0,34%
Mayotte	0	0%
Guadeloupe	3	0,10%
Guyane	0	0%
Martinique	0	0%
Réunion	8	0,27%
Saint-Pierre-et-Miquelon	0	0%

D Votre région a-t-elle été touchée par la réforme de la carte des régions ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui	2 408	76,7%
Non	683	21,8%
Ne se prononce pas	48	1,5%

II. LES RÉFORMES DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

A Jugez-vous la réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate)*, lancée en 2008 :

Pertinente ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	81	3,3%
Oui, plutôt	535	22%
Non, plutôt pas	909	37,4%
Non, pas du tout	520	21,4%
Ne se prononce pas	388	15,9%

Efficace ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	15	0,6%
Oui, plutôt	223	9,4%
Non, plutôt pas	952	40,3%
Non, pas du tout	709	30%
Ne se prononce pas	463	19,6%

* Initiée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate) a consisté en une réorganisation des directions départementales et régionales de l'État ainsi qu'en un renforcement de l'autorité du préfet de région.

B Jugez-vous la réforme des services régionaux de l'État*, engagée en 2014 :

Pertinente ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	88	3,6%
Oui, plutôt	534	22%
Non, plutôt pas	799	33%
Non, pas du tout	681	28,1%
Ne se prononce pas	322	13,3%

Efficace ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	19	0,8%
Oui, plutôt	249	10,6%
Non, plutôt pas	845	35,9%
Non, pas du tout	793	33,7%
Ne se prononce pas	447	19%

* Tirant les conséquences de la loi relative à la délimitation des régions du 16 janvier 2015, l'État a réorganisé ses services régionaux afin de faire coïncider la carte des circonscriptions régionales avec celle des nouvelles régions.

C Avez-vous eu connaissance du plan préfetures nouvelle génération (PPNG)*, annoncé en 2015 ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui	570	23,4%
Non	1 647	67,6%
Ne se prononce pas	218	9%

Si oui, jugez-vous ses orientations pertinentes ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	25	4,4%
Oui, plutôt	161	28,3%
Non, plutôt pas	238	41,8%
Non, pas du tout	108	19%
Ne se prononce pas	37	6,5%

* Le plan préfetures nouvelle génération (PPNG) a notamment pour objet la réduction de l'activité de « guichet » des préfetures, afin de recentrer leur activité sur des missions prioritaires (gestion locale des crises, expertise juridique et contrôle de légalité, lutte contre la fraude documentaire et coordination territoriale des politiques publiques, notamment).

D Estimez-vous avoir été suffisamment associé aux différentes réformes des services déconcentrés de l'État ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	7	0,3%
Oui, plutôt	66	2,7%
Non, plutôt pas	979	40,3%
Non, pas du tout	1 270	52,3%
Ne se prononce pas	107	4,4%

E Craignez-vous que les réformes en cours des services déconcentrés de l'État n'induisent un report de charge administrative ou financière vers votre collectivité ou votre établissement ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	1 066	43,9%
Oui, plutôt	821	33,8%
Non, plutôt pas	271	11,2%
Non, pas du tout	29	1,2%
Ne se prononce pas	241	9,9%

- F** À l'issue des différents plans de modernisation des services déconcentrés de l'État, avez-vous l'impression de trouver le bon interlocuteur ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	13	0,5%
Oui, plutôt	504	20,9%
Non, plutôt pas	1 260	52,3%
Non, pas du tout	330	13,7%
Ne se prononce pas	300	12,5%

- G** Plus généralement, vos interlocuteurs vous semblent-ils demeurer suffisamment longtemps en fonction pour bien connaître votre territoire ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	24	1%
Oui, plutôt	443	18,4%
Non, plutôt pas	1 173	48,7%
Non, pas du tout	414	17,2%
Ne se prononce pas	357	14,8%

Si tel n'est pas le cas, quelle serait, selon vous, la durée optimale des fonctions des membres du corps préfectoral pour un poste donné ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
1 an	0	0%
2 ans	6	0,6%
3 ans	67	6,5%
4 ans	171	16,6%
5 ans	612	5,9%
6 ans	422	40,9%
7 ans	90	8,7%
8 ans	41	4%
9 ans ou plus	89	8,6%
Ne se prononce pas	85	8,2%

III. LES MISSIONS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT (1/2) : QUESTIONS COMMUNES À TOUTES LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

❖ Contrôle de légalité

A Le contrôle de légalité est-il selon vous :

Protecteur ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	466	21,5%
Oui, plutôt	1185	54,7%
Non, plutôt pas	291	13,4%
Non, pas du tout	115	5,3%
Ne se prononce pas	108	5%

Contraignant ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	199	9,2%
Oui, plutôt	623	28,9%
Non, plutôt pas	824	38,2%
Non, pas du tout	389	18%
Ne se prononce pas	121	5,6%

B Les services préfectoraux jouent-ils un rôle de conseil auprès de votre collectivité ou de votre établissement, avant ou pendant le contrôle de légalité ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui	976	45,1%
Non	780	36,1%
Ne se prononce pas	407	18,8%

C Jugez-vous souhaitable que le champ des actes transmis aux services préfectoraux au titre du contrôle de légalité soit réduit ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	205	9,5%
Oui, plutôt	676	31,3%
Non, plutôt pas	836	38,7%
Non, pas du tout	242	11,2%
Ne se prononce pas	200	9,3%

- D** Êtes-vous favorable à des démarches d'« autocontrôle » par les collectivités territoriales ou leurs établissements de la légalité de leurs actes ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	201	9,3%
Oui, plutôt	683	31,7%
Non, plutôt pas	760	35,2%
Non, pas du tout	328	15,2%
Ne se prononce pas	185	8,6%

- E** Votre collectivité ou votre établissement transmet-il aux services préfectoraux les actes soumis au contrôle de légalité par voie dématérialisée ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui	1 366	63,4%
Non	652	30,3%
Ne se prononce pas	137	6,3%

- F** Selon vous, ce recours à la transmission électronique est :

Utile ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	1 074	49,9%
Oui, plutôt	791	36,8%
Non, plutôt pas	103	4,8%
Non, pas du tout	39	1,8%
Ne se prononce pas	144	6,7%

Rapide ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	1 262	58,7%
Oui, plutôt	632	29,4%
Non, plutôt pas	79	3,7%
Non, pas du tout	42	2%
Ne se prononce pas	136	6,3%

Coûteux ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	210	9,8%
Oui, plutôt	329	15,3%
Non, plutôt pas	783	36,5%
Non, pas du tout	535	24,9%
Ne se prononce pas	289	13,5%

❖ Ingénierie territoriale

A Lors du lancement d'un projet complexe sur le plan technique ou juridique par votre collectivité ou votre établissement, vous faites généralement appel aux services d'ingénierie territoriale de :

	Nombre de répondants	Pourcentage
L'État	428	9,5%
La région	160	3,6%
Le département	1 253	27,9%
L'intercommunalité	885	19,7%
La commune	300	6,7%
Une structure parapublique	287	6,4%
Un prestataire privé	1 015	22,6%
Autre	71	1,6%
Ne se prononce pas	90	2%

B Êtes-vous satisfait des services d'ingénierie territoriale qui vous sont apportés à cette occasion ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	215	10%
Oui, plutôt	1 368	63,6%
Non, plutôt pas	239	11,1%
Non, pas du tout	58	2,7%
Ne se prononce pas	270	12,6%

Si tel n'est pas le cas, pouvez-vous en préciser la raison ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Une offre inadaptée	93	21,3%
Un contenu insuffisant	86	19,7%
Des délais trop longs	142	32,6%
Un coût trop élevé	82	18,8%
Autre	33	7,6%

IV. LES MISSIONS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT (2/2) : QUESTIONS SPÉCIFIQUES AUX COMMUNES ET AUX INTER-COMMUNALITÉS

❖ Application du droit des sols (ADS)

A Quel jugement portez-vous sur la réforme de l'application du droit des sols (ADS)* ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Un jugement tout à fait positif	34	1,7%
Un jugement plutôt positif	492	24,2%
Un jugement plutôt négatif	662	32,5%
Un jugement tout à fait négatif	348	17,1%
Ne se prononce pas	498	24,5%

* Conformément à l'article 134 de la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014, la mise à disposition des services de l'État pour l'application du droit des sols est réservée aux seules communes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 10 000 habitants ou aux seuls EPCI de moins de 10 000 habitants.

B Votre commune ou votre établissement a-t-il été touché par la réforme de l'application du droit des sols (ADS) ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui	1 102	54,3%
Non	585	28,8%
Ne se prononce pas	344	16,9%

Si oui, par rapport au service qui était auparavant assuré par l'État, le service d'application du droit des sols dont vous bénéficiez actuellement est :

Plus proche ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	292	26,5%
Oui, plutôt	368	33,4%
Non, plutôt pas	206	18,7%
Non, pas du tout	135	12,3%
Ne se prononce pas	101	9,2%

Plus efficace ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	187	17%
Oui, plutôt	330	29,9%
Non, plutôt pas	263	23,9%
Non, pas du tout	141	12,8%
Ne se prononce pas	181	16,4%

L'exercice d'un service d'application du droit des sols par les intercommunalités comporte-il un risque de tutelle de l'intercommunalité sur la commune ?

	Nombre de réponses	Pourcentage
Oui, tout à fait	307	27,9%
Oui, plutôt	366	33,2%
Non, plutôt pas	265	24,1%
Non, pas du tout	105	9,5%
Ne se prononce pas	58	5,3%

Si oui, avez-vous déjà constaté un tel risque en pratique ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui	215	31,9%
Non	299	44,4%
Ne se prononce pas	159	23,7%

❖ **Assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT)**

Quel jugement portez-vous sur la suppression de l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT)* ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Un jugement tout à fait positif	33	1,6%
Un jugement plutôt positif	136	6,7%
Un jugement plutôt négatif	734	36,2%
Un jugement tout à fait négatif	735	36,2%
Ne se prononce pas	391	19,3%

* L'article 123 de la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a supprimé l'assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), dispositif contractuel par lequel les services de l'État fournissaient un appui technique à certaines communes.

❖ **Nouveau conseil aux territoires (NCT)**

Avez-vous eu connaissance du nouveau conseil aux territoires (NCT) ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui	189	9,3%
Non	1 659	81,9%
Ne se prononce pas	179	8,8%

Si oui, avez-vous déjà eu recours à ces services ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui	41	21,7%
Non	139	73,5%
Ne se prononce pas	9	4,8%

* Le nouveau conseil aux territoires consiste en une forme renouvelée d'accompagnement des collectivités territoriales dans l'élaboration ou la mise en œuvre de leurs projets, consécutivement à la suppression de l'application du droit des sols (ADS) et de l'assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT).

❖ Passeport biométrique

La prise en charge par votre commune ou votre établissement d'une partie des services délivrés au public dans le cadre du passeport biométrique s'est-elle effectuée dans des conditions satisfaisantes ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	62	3,1%
Oui, plutôt	468	23,1%
Non, plutôt pas	90	4,4%
Non, pas du tout	48	2,4%
Ne se prononce pas	1 356	67%

V. L'ORGANISATION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

Votre commune ou votre établissement a-t-il été touché par les réformes suivantes ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
La carte hospitalière	213	7,9%
La carte judiciaire	152	5,6%
La carte militaire	67	2,5%
La carte des sous-préfectures	199	7,4%
La carte des services déconcentrés régionaux	374	13,9%
Les implantations des écoles	172	6,4%
Les implantations des gendarmeries	392	14,6%
Aucune réponse	1 032	38,3%
Autre	91	3,4%

Parmi les réformes précitées, laquelle a eu l'impact le plus important sur votre commune ou votre établissement ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
La carte militaire	34	3,8%
La carte judiciaire	47	5,2%
La carte des sous-préfectures	104	11,5%
Les implantations des écoles	119	13,1%
La carte hospitalière	121	13,4%
La carte des services déconcentrés régionaux	206	22,7%
Les implantations des gendarmeries	231	25,5%
Autre	44	4,9%

Cet impact a-t-il été pour votre commune ou votre établissement :

	Nombre de répondants	Pourcentage
Direct ?	428	47,2%
Indirect ?	478	52,8%

Comment qualifieriez-vous cet impact ?

En termes d'accès aux services publics pour vos concitoyens :

	Nombre de répondants	Pourcentage
Très positif	10	1,1%
Plutôt positif	48	5,3%
Plutôt négatif	355	39,2%
Très négatif	332	36,6%
Sans impact	63	7%
Ne se prononce pas	98	10,8%

En termes de potentiel économique pour votre commune ou votre établissement :

	Nombre de répondants	Pourcentage
Très positif	6	0,7%
Plutôt positif	32	4,3%
Plutôt négatif	283	31,3%
Très négatif	187	20,7%
Sans effet	183	20,2%
Ne se prononce pas	207	22,9%

Dans le travail quotidien de vos agents :

	Nombre de répondants	Pourcentage
Très positif	8	0,9%
Plutôt positif	32	3,5%
Plutôt négatif	304	33,6%
Très négatif	123	13,6%
Sans effet	215	23,8%
Ne se prononce pas	223	24,6%

B) Votre commune ou votre établissement comporte-t-il sur son territoire :
Une maison de l'État * ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui	53	2,7%
Non	1 885	94,6%
Ne se prononce pas	54	2,7%

Une maison de services au public ** ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui	242	12,1%
Non	1 700	85,3%
Ne se prononce pas	52	2,6%

* Les maisons de l'État consistent en un regroupement des services publics relevant de l'État.

** Les maisons de services au public consistent en un regroupement de services publics relevant de l'État, des collectivités territoriales, d'opérateurs et d'entreprises de service public et d'organismes de Sécurité sociale notamment.

Si oui, cet outil permet-il de rendre les services déconcentrés de l'État :

Plus visibles ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	39	14,7%
Oui, plutôt	110	41,4%
Non, plutôt pas	57	21,4%
Non, pas du tout	22	8,3%
Ne se prononce pas	38	14,3%

Plus disponibles ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	38	14,3%
Oui, plutôt	99	37,2%
Non, plutôt pas	61	22,9%
Non, pas du tout	25	9,4%
Ne se prononce pas	43	16,2%

Plus efficaces ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	33	12,4%
Oui, plutôt	88	33,1%
Non, plutôt pas	51	19,2%
Non, pas du tout	36	13,5%
Ne se prononce pas	58	21,8%

C En fonction de la dernière réforme des intercommunalités, la carte des sous-préfectures vous paraît-elle cohérente ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	105	5,3%
Oui, plutôt	663	33,2%
Non, plutôt pas	397	19,9%
Non, pas du tout	208	10,4%
Ne se prononce pas	621	31,1%

D Le sous-préfet vous semble-t-il jouer son rôle d'interlocuteur privilégié des communes et de leurs établissements ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Oui, tout à fait	442	22,2%
Oui, plutôt	798	40%
Non, plutôt pas	297	14,9%
Non, pas du tout	123	6,2%
Ne se prononce pas	334	16,8%

VI. LES ATTENTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A Quelles orientations souhaiteriez-vous que l'État adopte sur le terrain, dans sa relation avec les collectivités territoriales ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Un État planificateur	85	2,3%
Un État opérateur	86	2,4%
Un État stratège	156	4,3%
Un État incitateur	183	5%
Un État expert	320	8,8%
Un État protecteur	508	13,9%
Un État conseil	983	26,9%
Un État facilitateur	1 295	35,5%
Autre	37	1%

B Quelles améliorations souhaiteriez-vous voir apporter aux services déconcentrés de l'État ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Des services plus diversifiés	68	1,4%
Des services plus étoffés	189	3,8%
Des services mieux formés	285	5,7%
Des services plus adaptés	306	6,1%
Des services plus stables	314	6,3%
Des services plus cohérents	362	7,2%
Des services plus efficaces	604	12%
Des services plus à l'écoute	651	13%
Des services mieux identifiés	717	14,3%
Des services plus disponibles	728	14,5%
Des services plus proches	775	15,4%
Autre	24	0,5%

C Selon vous, quels devraient être les champs d'action prioritaires des services déconcentrés de l'État ?

	Nombre de répondants	Pourcentage
Culture	92	1,1%
Commande publique	140	1,7%
Logement	168	2%
Fonction publique territoriale	294	3,6%
Environnement	396	4,8%
Lutte contre la fraude	425	5,2%
Cohésion sociale	505	6,2%
Urbanisme	515	6,3%
Gestion des crises	552	6,7%
Ingénierie territoriale	553	6,7%
Équilibre territorial	674	8,2%
Contrôle de légalité	699	8,5%
Aménagement	711	8,7%
Développement économique	719	8,8%
Santé	753	9,2%
Sécurité	985	12%
Autre	21	0,3%

ANNEXE 5 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

1 - Élus locaux

- **Assemblée des communautés de France (AdCF)**

M. Loïc CAURET, Président délégué et président de Lamballe Communauté

M. Nicolas PORTIER, Délégué général

Mme Floriane BOULAY, Responsable des affaires juridiques et institutionnelles

Mme Montaine BLONSARD, Chargée des relations avec le Parlement

- **Assemblée des départements de France (ADF)**

M. Alexandre TOUZET, Vice-président du conseil départemental de l'Essonne

M. Jérôme BRIEND, Conseiller juridique

M. Amaury DUQUESNE, Conseiller

Mme Marylène JOUVIEN, Chargée des relations avec le Parlement

- **Association des maires de France (AMF)**

Mme Rachel PAILLARD, Membre du comité directeur, rapporteure de la commission Communes et territoires ruraux et maire de Bouzy

M. Éric PAREYDT, Chargé de mission auprès du Directeur

- **Association des maires ruraux de France (AMRF)**

M. Vanik BERBERIAN, Président et maire de Gargilles-Dampierre

- **Régions de France**

M. Gilles MERGY, Délégué général

Mme Marie-Reine DUBOURG, Conseillère aux relations parlementaires

2 - Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

M. Alain LAMBERT, Président du CNEN et président du conseil départemental de l'Orne

3 - Organisations syndicales

- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)**

M. Guillaume BOUTORINE, Représentant au comité technique des directions départementales interministérielles (DDI)

Mme Guillemette FAVREAU, Secrétaire fédérale de la Fédération Interco-CFDT, en charge des préfectures

- **Confédération générale du travail (CGT)**

M. Didier LASSAUZAY, Conseiller confédéral

M. Benoît GARCIA, Membre de la Fédération Finances et représentant au Conseil économique, social et environnemental (CESE)

- **Union nationale des syndicats autonomes Fonction publique (UNSA Fonction publique)**

M. Alain PARISOT, Secrétaire national, en charge de la réforme de l'État

M. Paul ALFONSO, Secrétaire général de l'UNSA Intérieur administratifs, techniques, spécialisés (ATS)

4 - Administration centrale

- **Ministère de l'Intérieur**

M. Denis ROBIN, Secrétaire général

M. Alain ESPINASSE, Directeur de la modernisation et de l'action publique territoriale

M. Stanislas BOURRON, Directeur des ressources humaines

M. Michel BERGUE, Directeur du Plan préfectures nouvelle génération

M. François PESNEAU, Sous-directeur des compétences et des institutions locales

-
- **Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP)**

Mme Laure DE LA BRETECHE, Secrétaire générale

5 - Corps préfectoral

- **Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur (ACPHFMI)**

M. Jean-François CARENCO, Préfet de Paris et de la région Ile-de-France

M. Djilali GUERZA, Chef du bureau de la stratégie et de l'analyse à la préfecture de Paris et à la préfecture de région Ile-de-France

- **Mission de coordination de la réforme des services déconcentrés de l'État dans le cadre de la nouvelle carte régionale**

M. Jean-Luc NEVACHE, Préfet coordonnateur

- **Préfecture de la région Auvergne-Rhône-Alpes**

M. Michel DELPUECH, Préfet de région

- **Préfecture de la région Nouvelle-Aquitaine**

M. Pierre DARTOUT, Préfet de région

M. Benoît BONNEFOI, Directeur de projet

6 - Corps d'inspection

- **Comité de pilotage pour la coordination de l'intervention des inspections générales dans les directions départementales interministérielles (DDI)**

M. Werner GAGNERON, Président et inspecteur général de l'administration

M. Loïc GOUELLO, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

M. Patrick LAVAURE, Inspecteur général de la jeunesse et des sports

- **Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)**

M. Jean-Jacques KEGELART, Inspecteur général de l'administration du développement durable

M. Lionel RIMOUX, Inspecteur général de l'administration du développement durable

- **Dispositif d'assistance interministériel au développement et à l'expertise en milieu rural (AIDER)**

M. Bruno FARENIAUX, Inspecteur général de l'administration du développement durable

- **Inspection générale de l'administration (IGA)**

Mme Valérie PENEAU, Inspectrice générale de l'administration

Mme Anne TAGAND, Inspectrice de l'administration

7 - **Personnes auditionnées dans le cadre du déplacement à Orléans (Loiret) le 7 novembre 2016**

- **Association des maires du Loiret**

M. Frédéric CUILLERIER, Président et maire de Saint-Ay

M. Christian BOULEAU, Vice-président et maire de Gien

Mme Brigitte BURDIN, Directrice

M. Emmanuel SALAUN, Chargé d'études juridiques

- **Union départementale des maires ruraux du Loiret**

M. Gilles LEPELTIER, Président et maire de Lion-en-Sullias

- **Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire**

M. Charles-Éric LEMAIGNEN, Président de la Communauté d'agglomération et président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)

M. Bertrand LANGLET, Directeur général des services

- **Conseil départemental du Loiret**

M. Hugues SAURY, Président

- **Préfecture et services déconcentrés - Loiret**

M. Hervé JONATHAN, Secrétaire général

M. Flavio BONNETI, Directeur de cabinet

Mme Blandine GEORJON, Sous-préfète de Pithiviers

M. Pascal MARCOT, Directeur des collectivités et de l'aménagement

M. Jean-Yves COLAS, Chef du service de coordination interministérielle

M. Dominique CHAUBON, Stagiaire ENA

M. Pierre BAENA, Directeur régional adjoint de l'environnement, de l'aménagement et du logement

M. Benjamin BEAUSSANT, Directeur départemental des territoires

M. Fabien GUÉRIN, Chef du service urbanisme, aménagement et développement du territoire à la direction départementale des territoires (DDT)

8 - Personnes auditionnées dans le cadre du déplacement à Limoges (Haute-Vienne) le 14 novembre 2016

- **Association des maires ruraux de la Haute-Vienne**

M. Daniel BOISSERIE, Président, Député de la Haute-Vienne et maire de Saint-Yrieix-la-Perche

- **Limoges métropole**

M. Gilles BÉGOUT, Vice-président et maire d'Isle

M. Gaston CHASSAIN, Vice-président et maire de Feytiat

M. Olivier BARLOGIS, Directeur général des services

- **Conseil départemental de la Haute-Vienne**

M. Jean-Claude LEBLOIS, Président

- **Préfecture et services déconcentrés - Haute-Vienne**

M. Raphaël LE MÉHEAUTÉ, Préfet

M. Jérôme DECOURS, Secrétaire général

Mme Angélique ROCHER-BEDJOUJOU, Directrice de cabinet

Mme Bénédicte MARTIN, Sous-préfète de Bellac et de Rochechouart

M. Gérard JOUBERT, Directeur des collectivités et de l'environnement

M. Ange MARQUET, Chef du service de coordination inter-ministérielle

Mme Parvine LACOMBE, Stagiaire ENA

M. Yvan LOBJOIT, Directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

M. Jacques REGAD, Directeur régional adjoint de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Mme DIFFEMBACH, Directrice régionale adjointe des affaires culturelles et responsable du pôle démocratisation et action territoriale

M. Jean-Dominique BAYART, Directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations

M. Yves CLERC, Directeur départemental des territoires

Mme Viviane DUPUY-CHRISTOPHE, Responsable de l'unité départementale de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

*

* *

En outre, dans le cadre d'une réunion de travail, les rapporteurs, ont rencontré M. Pierre-Yves COLLOMBAT, Sénateur du Var.

Ont par ailleurs transmis une contribution écrite aux rapporteurs, à défaut de pouvoir être auditionnés par eux :

- *Villes de France ;*
- *Fédération générale des fonctionnaires Force Ouvrière.*