
La modernisation de l'organisation locale de l'État

Comment l'État est-il organisé localement ?

Depuis les lois de décentralisation, l'État a très peu adapté la forme de sa présence dans les territoires. Entre le niveau régional et le niveau départemental, ce sont plus de 35 directions, services ou délégations qui concourent à l'exercice des missions de l'État. Ces implantations reprennent les périmètres d'anciens découpages ministériels, voire de directions d'administration centrale dont les compétences, l'organisation ou le rattachement ont pu entre temps être totalement bouleversés. L'articulation entre un niveau régional et un niveau départemental, voire des niveaux infra départementaux est spécifique à chaque réseau, conduisant par ailleurs à un enchevêtrement inextricable de relations horizontales, transversales, verticales dont la connaissance globale n'est maîtrisée que par les spécialistes.

Enfin il n'apparaît pas possible, à l'heure actuelle, d'établir un schéma fiable et exhaustif de la répartition exacte des agents en fonction dans les services déconcentrés, ce qui trahit à la fois l'opacité, l'hétérogénéité et l'absence de logique du système.

Pourquoi changer ?

La conviction présidant à la révision générale des politiques publiques est que les missions de l'État doivent s'adapter continuellement aux besoins et attentes des usagers. C'est d'autant plus nécessaire en ce qui concerne l'organisation locale de l'État : l'évolution des missions y résulte des effets de la décentralisation, de la répartition des compétences, de la modification des relations entre État et collectivités, des progrès rendus possibles par les nouvelles technologies de communication et d'information, et surtout des attentes des citoyens, de l'évolution de leurs besoins et de leur mode de vie. L'organisation de l'État local n'est plus lisible pour les citoyens, qui ont du mal à se retrouver dans les méandres des directions régionales, des directions départementales et des divers services.

Par ailleurs, les structures de l'État au niveau local sont aujourd'hui trop nombreuses et donc trop coûteuses. Leur organisation repose assez largement sur un modèle « insularisé » où chaque structure se doit de disposer de l'ensemble des moyens de fonctionnement, d'expertise, d'analyse, de conception, de direction ou d'exécution... L'existence d'un schéma type décliné à l'identique dans chaque département ou région conduit à l'existence pour un même ministère, de directions locales qui vont de quelques agents à plusieurs centaines, posant ici un problème de taille critique, là une question d'homogénéité de fonctionnement, ailleurs enfin des difficultés pour pourvoir à certains postes.

Parallèlement, il est apparu progressivement que cette organisation éclatée ne permettait pas de répondre de manière optimale à l'émergence de nouvelles problématiques transversales et nécessitait la mise en place de palliatifs qui n'ont jamais donné entière satisfaction.



Ces structures sont aussi mal adaptées aux attentes des collectivités territoriales. Celles-ci ont besoin d'un interlocuteur efficace, garant de la cohérence de l'action de l'État dans les territoires. Au lieu de se concentrer sur cette mission, l'État a continué d'exercer des compétences aujourd'hui décentralisées, ce qui crée des interventions inutiles et parfois redondantes.

L'État territorial doit donc être allégé et réorganisé pour être plus efficace, plus cohérent, plus économe et plus concentré sur les missions que les citoyens attendent de lui.

Quelles sont les orientations de la réforme ?

Le niveau régional doit devenir le niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques et piloter leur adaptation aux territoires.

Le préfet de région aura désormais une autorité hiérarchique sur le préfet de département dans la conduite des politiques publiques. Il sera ainsi le pilote et le garant de la cohésion de l'action interministérielle de l'État. Autour de lui, un comité de l'administration régional resserré sera le lieu de la coordination et du pilotage de l'État en région.

De grandes directions régionales seront créées avec des périmètres de compétence correspondant globalement aux périmètres des missions des ministères dans l'organisation gouvernementale.

Ainsi, la création d'un grand ministère du développement durable se traduira-t-elle par la création de directions régionales de l'aménagement et du développement durable, à partir des compétences exercées par les actuelles directions régionales de l'équipement (DRE), les directions régionales de l'environnement (DIREN) et les directions de la recherche, de l'industrie et de l'environnement (DRIRE). Ainsi par exemple, les agents chargés des projets d'infrastructure et ceux qui ont pour mission de protéger l'environnement travailleront-ils ensemble dans les mêmes équipes. De même, les services d'inspection du Travail, fusionnés, seront rattachés à une direction régionale unique. La cohérence de l'action de l'État sera ainsi mieux assurée.

A l'issue de la réforme, l'action de l'État en région, recentrée autour d'un nombre très réduit de directions régionales, aura considérablement gagné en lisibilité et en efficacité.

Parallèlement, l'État entend maintenir sa présence au plus proche des citoyens et des territoires, à travers son administration départementale. Celle-ci sera réorganisée en fonction des besoins des citoyens sur le territoire et non, comme dans les régions, selon les lignes de découpage des périmètres ministériels. Ces découpages donnent en effet lieu à des difficultés lorsque les compétences sont plurielles. Ainsi, lors de crises liées à la sécurité alimentaire, le préfet doit-il coordonner une série de services – directions départementales des services vétérinaires, directions départementales de l'action sanitaire et sociale, services départementaux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – ce qui ne garantit pas la meilleure réactivité et la plus grande efficacité. De même, alors que le droit au logement a été mis sous la responsabilité de l'État, les services intervenant en la matière sont à la fois la direction départementale de l'équipement, la direction départementale de l'action sanitaire et sociale et le service logement de la préfecture. Sans évoquer de nouveau la difficulté pour un citoyen de s'y retrouver dans les missions des centres des impôts et des trésoreries pour les questions liées à ses impôts. Pour répondre mieux au besoin des citoyens, il n'est pas optimal de s'en remettre uniquement à la bonne coordination entre les personnes. Une mise en cohérence des organisations est nécessaire.



Pour ce faire, les services de l'État rassemblés autour des préfets dans les départements seront organisés en fonction des bénéficiaires de chaque politique publique : l'action de l'État doit désormais être déterminée en fonction des citoyens et non des structures administratives.

Les missions qui relèvent principalement de l'action de l'État dans le département sont les suivantes :

- veiller au respect des lois et des libertés publiques, et au bon fonctionnement de la démocratie ;
- assurer la sécurité des citoyens ;
- garantir que l'aménagement et le développement des territoires soient cohérents et respectueux de l'environnement ;
- assurer la protection des populations et faire face aux crises, qu'elles soient sanitaire, alimentaire, naturelle, technologique ;
- garantir la cohésion sociale ;
- organiser l'offre éducative ;
- assurer la gestion financière et fiscale.

C'est autour de ces missions que doit se dessiner l'organisation des services départementaux.

Tel est le sens de la fusion de la direction générale des impôts et de la comptabilité publique, qui permettra d'améliorer significativement la qualité du service rendu à tous les usagers (particuliers, professionnels, élus) et la performance de la gestion financière et fiscale. Tel est le sens des expérimentations qui, à l'instar de celle des DDEA, ont été conduites et évaluées positivement notamment au regard de leur compatibilité avec un futur schéma d'organisation générale, et pour lesquelles le Comité propose une mise en œuvre et une généralisation rapides.

Tel est également le sens de l'orientation annoncée par le Conseil de modernisation des politiques publiques d'une plus grande mutualisation des moyens au niveau départemental.

Dans leur lettre de mission adressée au Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités locales, le président de la République et le Premier ministre ont souhaité que les Préfets disposent des moyens de mieux répartir les effectifs entre les services placés sous leur autorité. Ce besoin s'impose d'autant plus en ce qui concerne les agents des services, qui, à l'issue de la réforme, travailleront dans des directions départementales qui ne seront plus directement rattachées à telle ou telle administration centrale. Ce sera le moyen de gagner en efficacité et aussi de valoriser les compétences et les métiers.

Quels sont les avantages attendus ?

Les avantages attendus de cette réorganisation découlent du diagnostic posé plus haut : En premier lieu, il s'agit de faire mieux correspondre l'organisation de l'État avec l'évolution de ses missions et de son rôle : le gain en efficacité provoqué par des services mieux intégrés lorsqu'ils concourent à des missions relevant d'une même politique publique apparaît évident.



Pour le citoyen, l'usager, la collectivité territoriale, l'entreprise, la clarification de cette organisation produira un bénéfice immédiat en termes de lisibilité et d'efficacité de l'action publique.

Pour les agents, la mise en place de structures plus larges, moins nombreuses, aux compétences mieux définies et aux missions rationalisées aura tout d'abord un impact positif immédiat sur l'intérêt des fonctions exercées, dans un cadre rénové de l'action publique. Parallèlement, la réduction de l'éparpillement des structures offrira des perspectives de carrières considérablement élargies dans une zone géographique donnée, favorisant également la diversification des parcours.

Enfin, il en résultera une plus grande économie en moyens et en emplois grâce à des synergies accrues entre des services aujourd'hui largement pilotés depuis Paris.

- **Quels sont le calendrier et la méthode de mise en œuvre ?**

Sur ces bases, le comité de suivi propose que d'ici au Conseil de modernisation des politiques publiques du printemps prochain, un schéma d'organisation au niveau régional, ainsi qu'un schéma d'organisation au niveau départemental soient élaborés, dans le respect de ces objectifs, après une concertation avec les ministères, les partenaires sociaux, les personnels et les collectivités territoriales.

Les schémas d'organisation seront arrêtés à l'issue de travaux interministériels qui débuteront avant la fin de l'année. Une équipe projet interministérielle, rassemblée autour du Secrétaire général du gouvernement, du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, sera chargée de préparer le nouveau mode de fonctionnement de l'État déconcentré. Ces travaux devront proposer une déconcentration de la gestion des ressources humaines, sur une base plus interministérielle, autour de « bassins d'emplois publics locaux ».

